Deutscher Bundestag **Drucksache 18/94**
18. Wahlperiode 15. 11. 2013

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Jahresgutachten 2013/14 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 15. November 2013 gemäß § 6 Absatz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Seite

Seite

Seite

Seite

Seite

Seite

Verzeichnis der Schaubilder im Text

Seite

Verzeichnis der Tabellen im Text

Seite

Verzeichnis der Kästen im Text

Hinweise zum verwendeten Datenmaterial
Datengrundlage und methodische Anmerkungen

Angaben aus der amtlichen Statistik für die Bundesrepublik Deutschland stammen, soweit nicht anders vermerkt, vom Statistischen Bundesamt. Abweichende Gebietsstände sind ausdrücklich angemerkt.

Generell wurde in den Tabellen und Schaubildern aufgerundet beziehungsweise abgerundet. Dadurch können sich bei der Summierung von Einzelangaben geringfügige Abweichungen zur angegebenen Endsumme ergeben.

Saisonbereinigte Daten wurden mittels des Census-X-12-Arima-Verfahrens berechnet.

Online-Datenangebot

Alle in diesem Jahresgutachten enthaltenen Schaubilder und Tabellen sowie die dazugehörigen Daten können von der Homepage des Sachverständigenrates heruntergeladen werden (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/aktuellesjahrsgutachten.html).

Darüber hinaus bietet der Sachverständigenrat auf seiner Homepage im Bereich „Statistik“ (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/statistik.html) eine Vielzahl nationaler und internationaler Indikatoren sowie lange Zeitreihen aus den verschiedenen volkswirtschaftlichen Bereichen an, die er für seine Arbeiten im Zusammenhang mit den Jahresgutachten, Sondergutachten und Expertisen nutzt. Das Datenangebot wird laufend aktualisiert und umfasst im Einzelnen:

– eine Auswahl von **Konjunkturdaten** zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage in **wichtigen Wirtschaftsräumen** der Welt wie den Vereinigten Staaten, Japan und dem Euro-Raum für die Bereiche Industrie, Vertrauensindikatoren, Kapitalmärkte, Preise und Arbeitsmarkt,

– eine umfassende Zusammenstellung von **Konjunkturindikatoren für Deutschland** wie Auftragseingänge und Produktion in der Industrie und im Baugewerbe, Vertrauensindikatoren wie die ZEW-Konjunkturerwartungen, Außenhandelsdaten und Daten für den Arbeitsmarkt sowie Quartalsdaten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen,

– eine Auswahl von **langen Zeitreihen** zu zentralen Bereichen der **wirtschaftlichen Entwicklung** in der Europäischen Union und ausgewählten Industrieländern, unter anderem für die Bereiche Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Verbraucherpreise und Energie sowie für Schlüsselgrößen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen,

– **Lange Zeitreihen für Deutschland** zu den Bereichen Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Öffentliche Finanzen, Zahlungsbilanz, Geld, Kredite, Aktien und Zinssätze, Industrie und Handel, monetäre Indikatoren, Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung und Energie.

Abkürzungen

AAMP	=	Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik
ABS	=	Australian Bureau of Statistics
AEUV	=	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AIG	=	American International Group
AusglMechAV	=	Ausgleichsmechanismus-Ausführungsverordnung
AusglMechV	=	Ausgleichsmechanismusverordnung
BA	=	Bundesagentur für Arbeit
BAFA	=	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaFin	=	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BBSR	=	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BEA	=	Bureau of Economic Analysis
BesAR	=	Besondere Ausgleichsregelung
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BIP	=	Bruttoinlandsprodukt
BIZ	=	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BLS	=	U.S. Bureau of Labor Statistics
BMAS	=	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	=	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	=	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	=	Bundesministerium für Gesundheit
BMU	=	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	=	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNetzA	=	Bundesnetzagentur
BoE	=	Bank of England
BoJ	=	Bank of Japan
BRIC	=	Brasilien, Russland, Indien und China
BRRD	=	Bank Recovery and Resolution Directive
BVerfGE	=	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
CAC	=	Collective Action Clauses
CAE	=	Conseil d’analyse économique
CBO	=	Congressional Budget Office
CCI	=	Convergence and Competitiveness Instrument
CDU	=	Christlich Demokratische Union
CSU	=	Christlich Soziale Union
DIHK	=	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIW	=	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
DWD	=	Deutscher Wetterdienst
EBA	=	European Banking Authority
EEG	=	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFoW	=	Economic Freedom of the World

EFSF	=	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
ELA	=	Emergency Liquidity Assistance
EONIA	=	Euro OverNight Index Average
EP	=	Europäisches Parlament
ERP	=	European Recovery Program
ESM	=	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EWU	=	Europäische Währungsunion
EU	=	Europäische Union
EU-ETS	=	EU-Emissionsrechtehandel
EU-SILC	=	European Union Statistics on Income and Living Conditions
Eurostat	=	Statistisches Amt der Europäischen Union
EZB	=	Europäische Zentralbank
FDIC	=	Federal Deposit Insurance Corporation
FDP	=	Freie Demokratische Partei
Fed	=	Federal Reserve
FHFA	=	Federal Housing Finance Agency
FMSA	=	Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung
FOMC	=	Federal Open Market Committee
GCI	=	Global Competitiveness Index
GG	=	Grundgesetz
GKV	=	Gesetzliche Krankenversicherung
GRV	=	Gesetzliche Rentenversicherung
GSR	=	Gemeinsamer Strategischer Rahmen
GW	=	Gigawatt
GWh	=	Gigawattstunde
HGrG	=	Haushaltsgrundsätzegesetz
HVPI	=	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
IAB	=	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IBRC	=	Irish Bank Resolution Corporation
ifo	=	ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.
IGLU	=	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
ILO	=	International Labour Organization
ISL	=	Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik
IVD	=	Immobilienverband Deutschland
IWF	=	Internationaler Währungsfonds
JG	=	Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
KiföG	=	Kinderförderungsgesetz
KV	=	Kassenärztliche Vereinigung
kWh	=	Kilowattstunde
LIS	=	Luxembourg Income Study

LTE	=	Long Term Evolution (Mobilfunkstandard)
MoU	=	Memorandum of Understanding
MTO	=	Medium-term budgetary objective
MW	=	Megawatt
NAMA	=	National Asset Management Agency
NAR	=	National Association of Realtors
NAWM	=	New-Area-Wide-Model
OECD	=	Organisation for Economic Co-Operation and Development
OMT	=	Outright Monetary Transactions
REITs	=	Real Estate Investment Trusts
RWI	=	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
RMSE	=	Varianz der Prognosefehler
SGB	=	Sozialgesetzbuch
SMP	=	Securities Markets Programme
SOEP	=	Sozio-oekonomisches Panel des DIW
SoFFin	=	Finanzmarktstabilisierungsfonds
SPF	=	Survey of Professional Forecasters
SPV	=	Soziale Pflegeversicherung
SPD	=	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRB	=	Single Resolution Board
SRF	=	Single Resolution Fund
SRM	=	Single Resolution Mechanism
SSM	=	Single Supervisory Mechanism
SWP	=	Stabilitäts- und Wachstumspakt
TAG	=	Tagesbetreuungsausbaugesetz
TARGET2	=	Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System
TWh	=	Terawattstunde
UMTS	=	Universal Mobile Telecommunication System
WEF	=	World Economic Forum
VDA	=	Verband der Automobilindustrie
VGR	=	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VMU	=	Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht
VPI	=	Verbraucherpreisindex

Zeichenerklärung

—	=	nichts vorhanden
0	=	weniger als die Hälfte von 1 in der letzten besetzten Stelle, jedoch mehr als nichts
.	=	kein Nachweis
...	=	Angaben fallen später an
— oder		=	der Vergleich ist durch grundsätzliche Änderungen beeinträchtigt
x	=	Nachweis ist nicht sinnvoll beziehungsweise Fragestellung trifft nicht zu
( )	=	Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert statistisch relativ unsicher ist

Dieses sind Textabschnitte mit Erläuterungen zu methodischen Konzeptionen des Rates oder zur Statistik.

Kasten

In Kästen gedruckte Textabschnitte enthalten analytische oder theoretische Ausführungen oder bieten detaillierte Information zu Einzelfragen, häufig im längerfristigen Zusammenhang.

Vorwort

1. Gemäß § 6 Absatz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963, zuletzt geändert durch Artikel 128 der Verordnung vom 31. Oktober 2006[1], legt der Sachverständigenrat sein 50. Jahresgutachten vor. Das Jahresgutachten 2013/14 trägt den Titel:

Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik

2. Im Herbst 2013 zeichnet sich eine wirtschaftliche Erholung ab. Der Anstieg der **Weltproduktion** dürfte sich nach 2,2 % in diesem Jahr auf 3,0 % im kommenden Jahr beschleunigen. Aufgrund des schwachen Jahresbeginns wird das Bruttoinlandsprodukt des **Euro-Raums** im Jahr 2013 voraussichtlich eine Veränderungsrate von -0,4 % aufweisen. Für das Jahr 2014 wird eine Zuwachsrate von 1,1 % erwartet. Der sich jetzt abzeichnende Aufschwung, der durch die sehr expansive Geldpolitik gestützt wird, ist allerdings angesichts der nach wie vor hohen Schuldenstände noch nicht selbsttragend. Vor diesem Hintergrund wird sich im Jahr 2014 die konjunkturelle Lage in **Deutschland** voraussichtlich aufhellen. Während für das Jahr 2013 lediglich ein Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts von 0,4 % erwartet wird, prognostiziert der Sachverständigenrat für das Jahr 2014 einen Zuwachs in Höhe von 1,6 %.

3. Die aktuelle wirtschaftliche Situation und die relativ gute Position Deutschlands im Vergleich zu den Krisenländern des Euro-Raums scheinen vielfach den Blick auf die **großen zukünftigen Herausforderungen** verstellt zu haben. So gehen viele der derzeit diskutierten Maßnahmen, wie etwa die Mütterrente, die Aufstockung von niedrigen Renten oder großzügige Ausnahmen von der Rente mit 67, überwiegend zu Lasten der kommenden Generationen. Die künftigen Herausforderungen werden sogar um ein Vielfaches schwerer zu bewältigen sein, wenn die Reformen der Agenda 2010 verwässert oder in Teilbereichen gänzlich zurückgenommen werden. Gleiches gilt für neue wachstums- und beschäftigungsfeindliche Maßnahmen, wie den Mindestlohn oder Steuererhöhungen.

Eine **zukunftsgerichtete Wirtschaftspolitik** vermeidet Maßnahmen, die zukünftig noch größeren Handlungsdruck erzeugen, sichert die Reformfortschritte der Vergangenheit und verbessert die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dies ist nötig, um vor dem Hintergrund des kommenden demografischen Wandels das Wirtschaftswachstum Deutschlands zu stärken und die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme sicherzustellen. Die Bundesregierung sollte dem Eindruck entgegenwirken, schmerzhafte Anpassungsprozesse in anderen Ländern zu erwarten oder sogar zu fordern, gleichzeitig aber vor unpopulären Maßnahmen im Inland zurückzuschrecken. Dieses Jahresgutachten zeigt zahlreiche Ansatzpunkte auf, wie die deutsche Politik ihre Vorbildfunktion ausfüllen und damit Verantwortung übernehmen kann.

---

[1] Dieses Gesetz und ein Auszug des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 sind im Anhang enthalten. Wichtige Bestimmungen des Sachverständigenratsgesetzes sind im jeweiligen Vorwort der Jahresgutachten 1964/65 bis 1967/68 erläutert.

4. Die Amtsperiode von Herrn Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz endete am 28. Februar 2013. Er hat dem Sachverständigenrat 15 Jahre angehört, davon vier Jahre als Vorsitzender.

Der Sachverständigenrat ist seinem früheren Vorsitzenden zu sehr großem Dank verpflichtet. Als Vorsitzender hat Wolfgang Franz die Arbeit des Sachverständigenrates auf besondere Weise geprägt und dem Rat in einer Phase mit ungewöhnlich großen wirtschaftspolitischen Herausforderungen entscheidende Impulse verliehen. Insbesondere auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik hat er höchste Maßstäbe gesetzt und der Wirtschaftspolitik entscheidende Anregungen gegeben. Sein sprachliches Geschick, seine Integrität, Kollegialität und Führungsstärke und auch sein Humor wurden von den Mitgliedern des Rates, des Stabes und der Geschäftsstelle in höchstem Maße geschätzt.

5. Als Nachfolger von Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz berief der Bundespräsident Professor Volker Wieland, Ph.D., Frankfurt am Main, als neues Mitglied in den Sachverständigenrat für die Amtszeit vom 1. März 2013 bis zum 28. Februar 2018.

6. Professor Dr. Christoph M. Schmidt, Essen, wurde gemäß § 8 Absatz 2 des Sachverständigenratsgesetzes für die Dauer von drei Jahren zum Vorsitzenden gewählt.

7. Der Sachverständigenrat hat im Laufe des Jahres 2013 mit der Bundeskanzlerin, dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, dem Bundesminister der Finanzen, der Bundesministerin für Arbeit und Soziales und dem Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wirtschaftspolitische Fragen erörtert.

8. Der Sachverständigenrat konnte mit dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und führenden Mitarbeitern der Europäischen Zentralbank Fragen zur Geldpolitik und der derzeitigen Lage im Euro-Raum erörtern.

9. Mit dem Präsidenten, der Vizepräsidentin und weiteren Mitgliedern des Vorstands und leitenden Mitarbeitern der Deutschen Bundesbank hat der Sachverständigenrat in diesem Jahr Gespräche über die wirtschaftlichen Perspektiven sowie über aktuelle Fragen im Zusammenhang mit der Krise im Euro-Raum und den anstehenden Finanzmarktreformen geführt.

10. Mit der Präsidentin der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht konnten Gespräche über die Vorbereitung zur Bankenunion geführt werden.

11. Mit Abteilungsleitern aus dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium der Finanzen sowie ihren Mitarbeitern wurden Gespräche über europapolitische Themen geführt.

12. Mit dem Vorstandsvorsitzenden und Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit (BA), Nürnberg, sowie mit dem Direktor und dem stellvertretenden Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, hat der Sachverständigenrat ausführliche Gespräche zu aktuellen arbeitsmarktpolitischen Themen geführt. Darüber hinaus haben beide

Institutionen dem Sachverständigenrat in diesem Jahr wieder zu verschiedenen arbeitsmarktrelevanten Themen umfassendes Informations- und Datenmaterial zur Verfügung gestellt.

13. Der Sachverständigenrat führte mit den Präsidenten und leitenden Mitarbeitern der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, des Deutschen Industrie- und Handelskammertages sowie mit Vorstandsmitgliedern und leitenden Mitarbeitern des Deutschen Gewerkschaftsbundes sowie dem Generalsekretär und leitenden Mitarbeitern des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks Gespräche zu aktuellen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Fragestellungen.

14. In diesem Jahr veranstaltete der Sachverständigenrat gemeinsam mit dem Conseil d' analyse économique (CAE) einen Workshop zum Thema „Fiskalische und ökonomische Integration des Euro-Raums“, welcher wichtige Impulse für die Arbeiten zum Jahresgutachten gab.

15. Vertreter der „Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose“ standen dem Rat für Gespräche über die Lage der deutschen Wirtschaft sowie über die nationalen und weltwirtschaftlichen Perspektiven zur Verfügung.

16. Mit Vertretern des Internationalen Währungsfonds führte der Sachverständigenrat Gespräche zur Einführung einer Fiskalkapazität in der Europäischen Währungsunion.

17. Mit der Monopolkommission sowie Professor Dr. Martin Hellwig, Bonn, Professor Dr. Roman Inderst, Frankfurt am Main, und Professor Dr. Jan Pieter Krahnen, Frankfurt am Main, wurden Fragen zu Marktstrukturen und Wettbewerb im Bankensektor im Rahmen des von Professor Dr. Michael Koetter erstellten Gutachtens diskutiert.

18. Professor Dr. Michael Koetter, Frankfurt am Main, verfasste für die Monopolkommission und den Sachverständigenrat ein Gutachten zu dem Thema „Marktstrukturen im deutschen Bankensektor“. Die darin verwendeten Daten stellte die Deutsche Bundesbank bereit.

19. Professor Dr. Jochen Kluve, Berlin, erstellte für den Sachverständigenrat eine Expertise mit dem Thema „Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen“.

20. Dipl.-Volkswirt Heiko T. Burret und PD Dr. Jan Schnellenbach, Freiburg, fertigten für den Sachverständigenrat eine Expertise zur „Umsetzung des Fiskalpakts im Euro-Raum“ an.

21. Professor Dr. Maik Wolters, Kiel, führte eine Analyse zu den „Möglichkeiten und Grenzen von makroökonomischen Modellen zur (ex ante) Evaluierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen“ durch.

22. Dr. Markus M. Grabka, Berlin, unterstützte den Sachverständigenrat bei seiner Analyse zur Einkommensverteilung in Deutschland.

23. Professor Dr. Dr. h.c. Helmut Siekmann, Frankfurt am Main, und Professor Dr. Tobias Tröger, Frankfurt am Main, gaben sehr hilfreiche Kommentare zu den rechtlichen Grundlagen der Outright Monetary Transactions und der Bankenunion.

24. Vertreter des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes e.V., Berlin, und des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V., Berlin, standen für Gespräche zur Verfügung.

25. In Zusammenhang mit den Ausführungen zur Energiepolitik in Deutschland hat der Sachverständigenrat mit Professor Dr. Justus Haucap, Düsseldorf, und Prof. Dr. Manuel Frondel, Essen, Gespräche geführt.

26. Dipl.-Volkswirt Nils aus dem Moore, Berlin, stand dem Sachverständigenrat für Gespräche zur ganzheitlichen Wohlfahrtsmessung zur Verfügung.

27. Dipl. Ökonom Rüdiger Budde, Forschungsdatenzentrum des RWI, Essen, kalkulierte hedonische Immobilienpreisindizes für ausgewählte Großstädte auf Basis der Internetdaten von ImmobilienScout24.

28. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) stellte dem Sachverständigenrat Kartenmaterial zu den Immobilienpreisen in Deutschland zur Verfügung.

29. Lisardo Erman, Gerald Fugger, Stefan Grimm, Jonas Heipertz, Jennifer Köhler, Yuka Manabe, Sophie Mathes, Michael Papageorgiou und Dora Simon haben den Sachverständigenrat im Rahmen ihrer Praktika tatkräftig unterstützt.

30. Die Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt verlief in diesem Jahr wieder ausgezeichnet. Besonders zu danken ist einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Statistischen Bundesamts, die die Arbeiten des Rates unterstützt haben. Vor allen zu würdigen sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verbindungsstelle zwischen dem Statistischen Bundesamt und dem Sachverständigenrat, die bei der Erstellung dieses Jahresgutachtens erneut einen außerordentlich engagierten und wertvollen Beitrag geleistet haben: Der Geschäftsführerin Dipl.-Volkswirtin Birgit Hein sowie Anita Demir, Christoph Hesse, Klaus-Peter Klein, Uwe Krüger, Dipl.-Volkswirt Peter Kuntze, Sabrina Mächer, Volker Schmitt, Hans-Jürgen Schwab und Katrin Wienekamp gilt daher unser besonderer Dank. Herr Klaus-Peter Klein scheidet in diesem Jahr aus dem Statistischen Bundesamt aus. Er unterstützte den Sachverständigenrat 28 Jahre lang und hat sich dabei sehr verdient gemacht.

31. Das vorliegende Jahresgutachten hätte der Sachverständigenrat nicht ohne den herausragenden Einsatz seines außerordentlich leistungsfähigen und kompetenten wissenschaftlichen Stabes erstellen können. Ein ganz herzlicher Dank geht deshalb an Sebastian Breuer, M.Sc., Dr. Hasan Doluca, Dr. Steffen Elstner, Dr. Malte Hübner, Dr. Manuel Kallweit, Dr. Marcus Klemm, Dr. Jens Klose, Dr. Anabell Kohlmeier (stellvertretende Generalsekretärin), Dr. Tobias Körner, Dr. Steffen Osterloh und Dr. Dominik Rumpf.

Ein ganz besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang dem Generalsekretär Dr. Benjamin Weigert, dessen fachliche Expertise, Organisationskompetenz und unermüdlicher Einsatz für das Gelingen des Gutachtens unverzichtbar waren. Er hat für die Arbeit des Sachverständigenrates über das gesamte Spektrum der betrachteten Themen hinweg sehr wertvolle inhaltliche Anregungen gegeben und dessen Argumentation auf Grundlage seiner hohen analytischen Fähigkeiten und seines umfassenden ökonomischen Verständnisses sehr bereichert. Zudem hat er die Arbeiten des wissenschaftlichen Stabes in bewährter Form äußerst effizient koordiniert und erheblich dazu beigetragen, dass sich dessen hohe Leistungsfähigkeit so umfassend im Gutachten niederschlagen konnte.

Fehler und Mängel, die das Gutachten enthält, gehen allein zu Lasten der Unterzeichner.

Wiesbaden, 6. November 2013

Peter Bofinger Claudia M. Buch

Lars P. Feld Christoph M. Schmidt Volker Wieland

KURZFASSUNG

Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik – Die wichtigsten Aussagen des Jahresgutachtens 2013

Kurzfassung
Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik
– Die wichtigsten Aussagen des Jahresgutachtens 2013 –

1. Bundestagswahlkampf 2013: Umverteilung statt richtige Reformen

1. Im Bundestagswahlkampf 2013 richtete sich die Diskussion zur wirtschaftspolitischen Ausrichtung der kommenden Jahre weitgehend auf innenpolitische Aspekte. Im Unterschied zu früheren Bundestagswahlkämpfen wurde die Debatte dabei vor dem Hintergrund der **guten wirtschaftlichen Situation** Deutschlands geführt: Die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungen befinden sich in einer guten finanziellen Situation, und der Arbeitsmarkt widerstand der weltweiten Konjunkturkrise und der nachfolgenden Krise im Euro-Raum. Zudem deuten alle aktuellen Prognosen darauf hin, dass es jetzt zu dem schon lange **angelegten Konjunkturaufschwung** kommen könnte. Dass dieser nun ansteht, geht nicht zuletzt auf die von der Europäischen Zentralbank (EZB) angekündigten Outright Monetary Transactions (OMT) zurück, die erheblich zur Beruhigung der Krise im Euro-Raum beigetragen und die bislang konjunkturbestimmende Unsicherheit gesenkt haben.

2. Die starke wirtschaftliche Verfassung Deutschlands wurde dabei von fast allen Parteien offenbar als gegeben eingeordnet, statt als Ergebnis der vielen sinnvollen Reformen der Vergangenheit, allen voran der Agenda 2010. So konzentrierten sich die meisten Parteien darauf, diese Reformen in vielen Bereichen wieder infrage zu stellen und der vermeintlich drastisch gestiegenen Ungleichheit in Deutschland durch eine verstärkte steuerpolitische Umverteilung zu begegnen. Im Falle des derzeit diskutierten Mindestlohns oder der Mietpreisbremse wird gar versucht, ein gewünschtes Marktergebnis gesetzlich zu erzwingen. In ihrer Gesamtheit drohen die derzeit diskutierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die Reformfortschritte, die Deutschland in den vergangenen Jahren erzielen konnte, zunichte zu machen.

Die aktuelle wirtschaftliche Situation und die gute Position Deutschlands im Vergleich zu den Krisenländern des Euro-Raums scheinen bei vielen politisch Handelnden den Blick auf die **großen zukünftigen Herausforderungen** verstellt zu haben. Doch diese werden umso größer, je später und je weniger konsequent sie angegangen werden. So gehen viele der derzeit diskutierten Wohltaten, wie etwa die Mütterrente, die Aufstockung von niedrigen Renten oder großzügige Ausnahmen von der Rente mit 67, überwiegend zu Lasten der kommenden Generationen. Die künftigen Herausforderungen werden sogar um ein Vielfaches schwerer zu bewältigen sein, wenn die Reformen der Agenda 2010 verwässert oder in Teilbereichen gänzlich zurückgenommen werden. Gleiches gilt für neue wachstums- und beschäftigungsfeindliche Maßnahmen wie den Mindestlohn.

3. Statt dieser eher rückwärtsgewandten Wirtschaftspolitik sollten die politisch Handelnden ihren Blick nach vorne richten. Eine **Wirtschaftspolitik**, die **zukunftsgerichtet** ist, vermeidet Maßnahmen, die künftig noch größeren Handlungsdruck erzeugen, sichert die Reformfortschritte der Vergangenheit und verbessert die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dies alles ist nötig, um vor dem Hintergrund des kommenden demografischen Wandels das Wirtschaftswachstum Deutschlands zu stärken, die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte

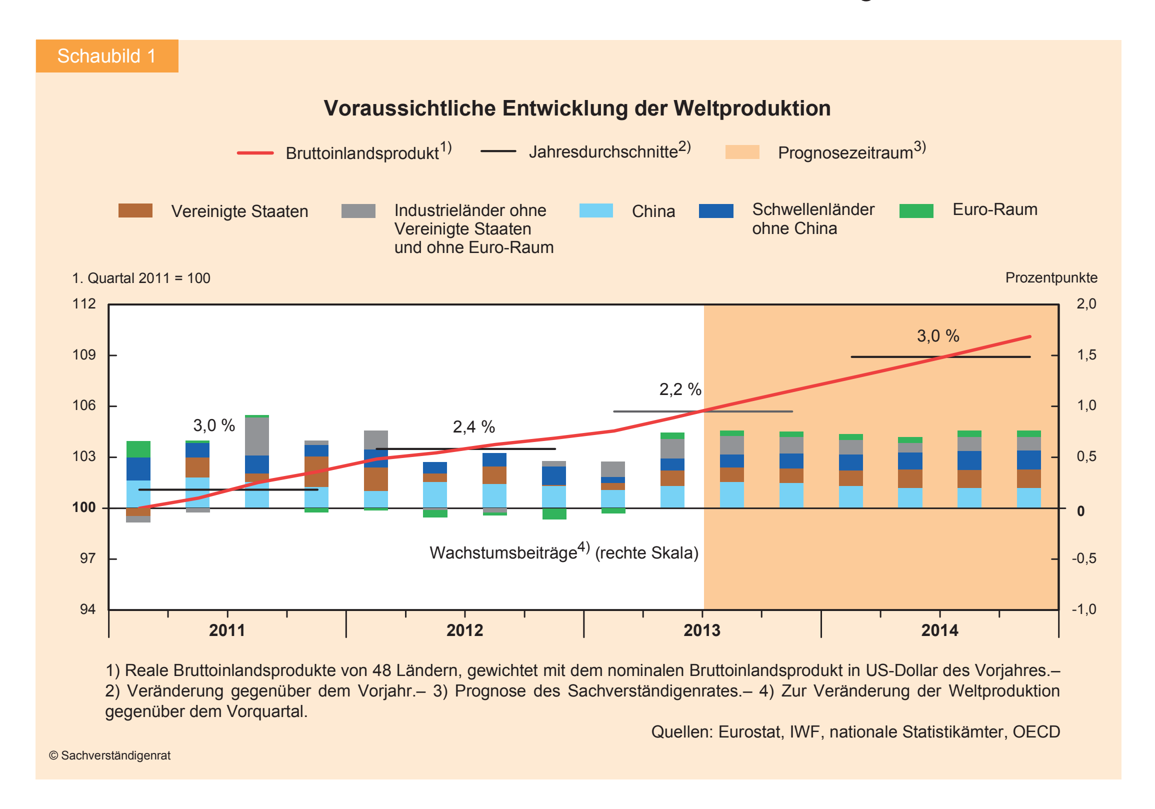
und Sozialversicherungssysteme sicherzustellen und die deutsche Wirtschaftsordnung als ein Vorbild für eine krisenfeste Architektur des Euro-Raums auszugestalten.

2. Konjunkturentwicklung

4. Die Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Euro-Krise war infolge der Bekanntgabe des OMT-Programms im September des Jahres 2012 rasch gesunken. Zudem stabilisierte sich die **Weltkonjunktur** im Jahresverlauf 2013. Der sich jetzt abzeichnende Aufschwung ist allerdings noch nicht selbsttragend, da viele Industrieländer weiterhin hohe öffentliche Finanzierungsdefizite aufweisen und die Geldpolitik zur Stützung der Konjunktur sehr expansiv ausgerichtet ist. In den Schwellenländern setzte sich die Konjunkturverlangsamung in diesem Jahr fort. So dürfte sich der Anstieg der Weltproduktion nach 2,2 % in diesem Jahr auf 3,0 % im kommenden Jahr 2014 beschleunigen (Schaubild 1).

Die Krisenländer des **Euro-Raums** haben in den vergangenen Jahren Fortschritte bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erzielt und konnten einen guten Teil der notwendigen Anpassungen ihrer Leistungsbilanzen vornehmen. Damit dürfte, maßgeblich unterstützt durch die gesunkene Unsicherheit über die weitere Bewältigung der Krise im Euro-Raum, in vielen Mitgliedstaaten die Rezession trotz weiteren Anpassungsbedarfs überwunden sein. Aufgrund des schwachen Jahresbeginns wird das Bruttoinlandsprodukt des Euro-Raums im Jahr 2013 voraussichtlich eine Veränderungsrate von -0,4 % aufweisen. Für das Jahr 2014 wird eine Zuwachsrate von 1,1 % erwartet.

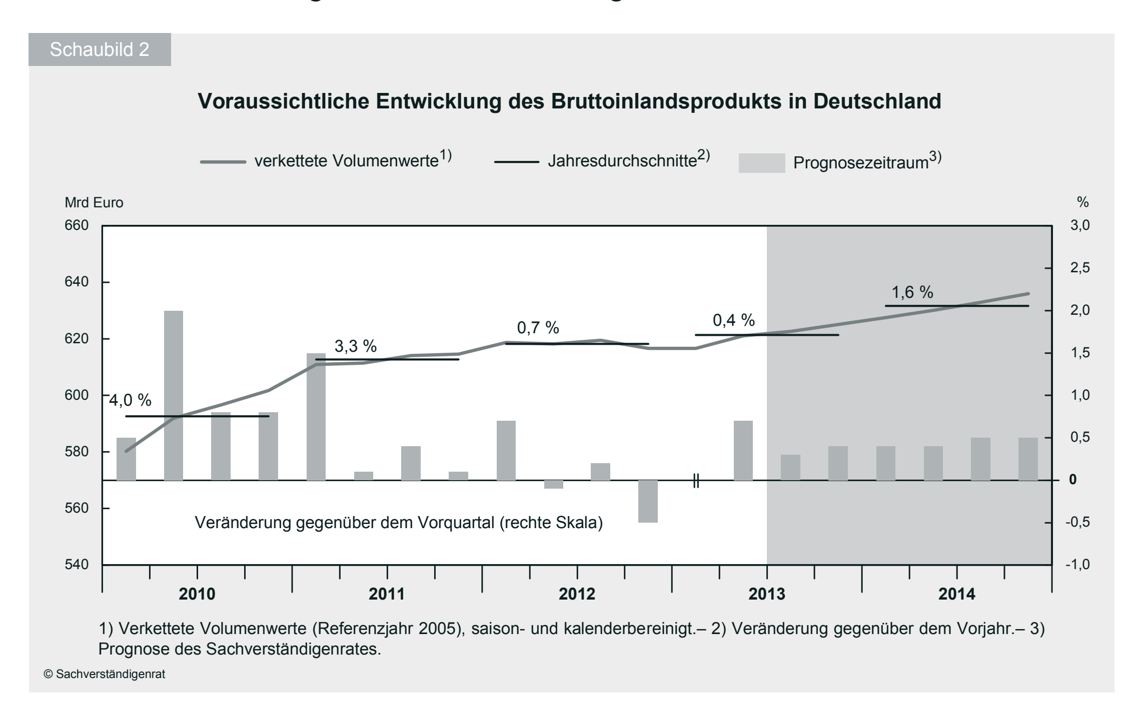
5. Vor diesem Hintergrund wird sich im Jahr 2014 die konjunkturelle Lage in **Deutschland** aller Voraussicht nach aufhellen. Während für das Jahr 2013 lediglich ein Zuwachs des



1) Reale Bruttoinlandsprodukte von 48 Ländern, gewichtet mit dem nominalen Bruttoinlandsprodukt in US-Dollar des Vorjahres.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Prognose des Sachverständigenrates.– 4) Zur Veränderung der Weltproduktion gegenüber dem Vorquartal.

Quellen: Eurostat, IWF, nationale Statistikämter, OECD

Bruttoinlandsprodukts von 0,4 % erwartet wird, prognostiziert der Sachverständigenrat für das Jahr 2014 einen Zuwachs in Höhe von 1,6 % (Schaubild 2). Dieser Aufschwung dürfte vor allem binnenwirtschaftlich getragen sein. So wurde die Talsohle bei den Ausrüstungsinvestitionen zur Jahresmitte 2013 durchschritten, für das nächste Jahr wird ein Zuwachs von 6,2 % erwartet. Der Außenbeitrag wird im Zuge der erwarteten stärkeren Importentwicklung einen negativen Wachstumsbeitrag beisteuern. Die Verbraucherpreise dürften in Deutschland im Jahr 2014 stärker steigen als im Euro-Raum insgesamt.



1) Verkettete Volumenwerte (Referenzjahr 2005), saison- und kalenderbereinigt.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Prognose des Sachverständigenrates.

3. Vermeiden, Bewahren, Handeln: Eine wirtschaftspolitische Agenda

6. Nur wenn die Bundesregierung in ihrem ureigenen nationalen Verantwortungsbereich das Richtige tut, wird sie die anderen Regierungen in Europa dazu bewegen können, dass diese selbst nationale Verantwortung übernehmen und die notwendigen Reformen voranbringen. Ungeachtet der aktuellen wirtschaftlichen Spitzenposition Deutschlands in Europa gibt es viele Reformbaustellen, die durch die nationale Politik dringend angegangen werden sollten, um für die Zukunft Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt in Deutschland weiter zu ermöglichen. Eine **zukunftsgerichtete Wirtschaftspolitik** sollte rückwärtsgewandte Maßnahmen **vermeiden**, Reformfortschritte der Vergangenheit **sichern** und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen **verbessern**.

Dabei ist der sich bereits abzeichnende demografische Wandel eine der größten Herausforderungen für die deutsche Wirtschaftspolitik. Auf dessen Auswirkungen muss sich Deutschland bereits heute vorbereiten. Viele der in der Vergangenheit umgesetzten Reformen, insbesondere die vor zehn Jahren eingeleitete **Agenda 2010**, hatten genau dies zum Ziel. Die Rücknahme oder Verwässerung eines erheblichen Teils dieser Reformen wird die zukünftigen Generationen belasten, den Investitionsstandort Deutschland schwächen und dadurch das Potenzialwachstum und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nachhaltig senken. Werden da-

rüber hinaus die Weichen falsch gestellt, indem rückwärtsgewandte Maßnahmen durchgeführt und neue Reformen unterlassen werden, dann wird der **wirtschaftspolitische Handlungsbedarf** später noch um ein Vielfaches höher sein.

Vor diesem Hintergrund hat der Sachverständigenrat in seinem diesjährigen Jahresgutachten aus der Vielzahl von Politikbereichen jene ausgewählt, in denen dringender wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf besteht oder in denen die Rücknahme oder Verwässerung von bereits umgesetzten Reformen droht.

Arbeitsmarkt

7. Die Gesamtheit der **Arbeitsmarktinstitutionen** und ihr Zusammenspiel mit anderen konstituierenden Elementen der Wirtschaftsordnung sind sowohl von entscheidender Bedeutung für den langfristigen Wachstumspfad einer Volkswirtschaft als auch für deren Fähigkeit, konjunkturelle Schocks zu absorbieren. Der internationale Vergleich zeigt, dass Länder im **Systemwettbewerb** voneinander lernen können: Gerade in einer Währungsunion sind regulatorisch bedingte Hemmnisse zu korrigieren, da der nominale Wechselkurs nicht als Anpassungsinstrument zur Verfügung steht. Zu diesen Hemnissen zählen etwa Lohnindexierungssysteme, aber ebenso Mindestlöhne, die als Sperrklinken vor allem die Beschäftigungschancen von Jugendlichen, Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten reduzieren.

8. Deutschland hat diesbezüglich mit der Agenda 2010 den richtigen Weg eingeschlagen. Es besteht jedoch kein Anlass zur Selbstgefälligkeit. Die aktuelle Arbeitsmarktlage bietet vielmehr eine **gute Ausgangsposition**, die Arbeitsmarktinstitutionen dahingehend auszurichten, dass die Teilhabe aller Personen langfristig gesichert wird. Eine verstärkte Regulierung von Beschäftigungsverhältnissen ist dabei nicht zielführend. Vielmehr darf die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt nicht vermindert werden. Insbesondere lässt sich **kein Bedarf an mehr staatlicher Regulierung** im Arbeitsrecht ableiten. Vielmehr sollte überprüft werden, wie das Arbeitsrecht angesichts des demografischen Wandels den Arbeitsmarkt angemessen flexibilisieren kann.

9. Im deutschen Institutionengeflecht muss ein flächendeckender gesetzlicher **Mindestlohn abgelehnt** werden, ebenso wie staatlich gesetzte sektor- oder regionalspezifische Lohnuntergrenzen. Ebenfalls abzulehnen ist eine Ausweitung von tariflichen Lohnuntergrenzen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf weitere Branchen. Mit diesen Maßnahmen würden die durch die Agenda 2010 erreichte Lohnflexibilität und die verbesserten Beschäftigungschancen Geringqualifizierter konterkariert.

Das sozialpolitisch motivierte Argument, ein gesetzlicher Mindestlohn könne dazu führen, dass ein großer Teil der bisherigen **Aufstocker** – Erwerbstätige, deren Einkommen durch Bezug von Arbeitslosengeld II aufgestockt wird – nunmehr ohne staatliche Zuschüsse auskommen könnte, wird durch die Fakten nicht bestätigt: Nur weniger als 1 % aller in Vollzeit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind Aufstocker. Eine effektive Sozialpolitik greift nicht in den Markt ein, sondern setzt direkt bei den bedürftigen Personen und ihren Familien an, so wie es heute bereits geschieht.

Der immer wieder vorgebrachte Hinweis auf die **(inter-)nationalen Beispiele** für einen vermeintlich harmlosen gesetzlichen Mindestlohn kann nicht überzeugen: In Deutschland träfe ein gesetzlicher Mindestlohn auf einen ansonsten vergleichsweise rigiden Arbeitsmarkt. Negative Beschäftigungswirkungen dürften daher höher ausfallen als in **flexibleren Arbeitsmärkten**. Zudem sind die gesetzlichen Mindestlöhne in anderen Ländern häufig im Vergleich zum allgemeinen Lohngefüge **niedrig angesetzt**. Die in Deutschland bereits gemachten Erfahrungen mit Branchenmindestlöhnen sind ebenfalls nicht auf einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn übertragbar. Im Gegensatz zu einem sektoralen Mindestlohn können Arbeitnehmer, die aufgrund des allgemeinen Mindestlohns ihre Beschäftigung verlieren, nicht in eine andere Branche **ausweichen**, denn überall gilt der gleiche, ihre Produktivität übersteigende Mindestlohn.

Negative Beschäftigungseffekte sind vor allem in den Arbeitnehmergruppen konzentriert, deren **Produktivität** niedriger als der gesetzliche Mindestlohn ist. Gemäß der aktuellen Lohnverteilung ist der Anteil derjenigen Arbeitnehmer, die von einem Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde betroffen wären, besonders hoch in Ostdeutschland, in kleinen Betrieben, in konsumnahen Wirtschaftszweigen und vor allem bei Arbeitnehmern mit **geringer Qualifikation**. Es besteht somit die große Gefahr, dass Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose, Jugendliche und disproportional viele Arbeitnehmer in Ostdeutschland aus dem Arbeitsmarkt gedrängt würden. Ein sozialpolitisch motivierter Mindestlohn wird voraussichtlich weit mehr Probleme schaffen, als er zu lösen imstande ist.

10. Der Sachverständigenrat sieht durchaus **weiteren Reformbedarf** am Arbeitsmarkt. Mit Blick auf eine langfristig tragfähige Arbeitsmarktordnung muss die **Durchlässigkeit des Arbeitsmarkts** erhöht werden. Dafür bedarf es klarer arbeitsrechtlicher Regelungen beim allgemeinen Kündigungsschutz, die einer zu starken Segmentierung des Arbeitsmarkts vorbeugen. Zeitarbeit und Befristungsmöglichkeiten bleiben sinnvolle Teile einer **flexiblen Arbeitsmarktordnung**, die rasche Anpassungen der Beschäftigung ermöglicht und die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter sichert. Solche Beschäftigungsverhältnisse sind zudem in einem rigiden Arbeitsmarkt notwendig, um für Einsteiger und Arbeitslose ein Sprungbrett in reguläre Beschäftigung zu schaffen. Generell dürften geringere Hürden für Übertritte in den ersten Arbeitsmarkt die Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erhöhen.

Mittel- bis langfristig liegt das größte Potenzial nach wie vor in der Verbesserung des Aus- und Weiterbildungssystems. Deutschland realisiert zwar einen hohen Beschäftigungsstand und ein hohes Einkommensniveau, doch die **Mobilität der Einkommensposition** über die Generationen hinweg ist im internationalen Vergleich verbesserungsfähig. Die Erhöhung der **Chancengleichheit** sollte daher oberste Priorität besitzen.

Haushaltskonsolidierung

11. Die öffentlichen Haushalte haben sich in den vergangenen Jahren sehr positiv entwickelt, doch das augenblicklich gute Bild stellt nur eine **Momentaufnahme** dar. Für das Jahr 2013 ist zwar ein geringer Haushaltsüberschuss zu erwarten; die Schuldenstandsquote wird auf 78,3 % zurückgehen. Diese Fortschritte bei der **Konsolidierung** sind in der Tat im

Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland dringend erforderlich. Schon seit den 1970er-Jahren hatte die Schuldenstandsquote einen ansteigenden Trend aufgewiesen, die Finanz- und Wirtschaftskrise hat diese Situation noch weiter verschärft. Vor diesem Hintergrund war die Einführung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel im Jahr 2009 richtig, um die **Tragfähigkeit** der Staatsfinanzen zu sichern. Die Schuldenbremse muss zwingend eingehalten werden.

12. Trotz der in den vergangenen fünf Jahren verzeichneten Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung und der diesjährigen Einhaltung der Schuldenbremse gilt: Die gute Haushaltslage ist vor allem der konjunkturellen Entwicklung und verschiedensten **Sonderfaktoren** geschuldet. So entlastet die **gute Arbeitsmarktlage** die öffentlichen Haushalte in beträchtlichem Maße und ließ die Steuereinnahmen stark ansteigen, sodass diese im Jahr 2013 eines der höchsten Niveaus der vergangenen Dekaden erreichten. In der Euro-Krise war Deutschland zudem der **sichere Hafen der Kapitalanleger**, weshalb sich der deutsche Staat derzeit außergewöhnlich günstig finanzieren kann. Bevor der demografische Wandel ab dem Jahr 2020 zu erheblichen Mehrausgaben führen wird, befindet sich Deutschland in einem „**demografischen Zwischenhoch**“: Die Anzahl der Rentenbezieher steigt nur sehr leicht, während die Anzahl der Schüler bereits deutlich sinkt und somit die Betreuungs- und Bildungssysteme entlastet.

13. Insgesamt ist die **erforderliche ausgabenseitige Konsolidierung** der öffentlichen Haushalte **bislang nicht zu erkennen**. Insbesondere besteht erheblicher Konsolidierungsbedarf für viele Länder, damit sie den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2020 erreichen. Ihre Forderungen nach mehr Mitteln für Bildung und öffentliche Investitionen vom Bund sind inakzeptabel. Bei den Ausgaben haben die Länder in der Vergangenheit die falschen Schwerpunkte gesetzt, indem sie den staatlichen Konsum überbetonten. Mit den **richtigen Prioritäten** können erforderliche Mehrbedarfe für öffentliche Investitionen im Rahmen der derzeitigen staatlichen Einnahmen bewältigt werden. Eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Rahmen einer Föderalismusreform III, die den Ländern mehr Steuerautonomie und damit eine größere Verantwortlichkeit zuerkennt, wäre sinnvoller als die erneute Verschiebung von Bundesmitteln zu den Ländern und Kommunen. **Steuererhöhungen** sind in der jetzigen Situation hingegen **abzulehnen**. Vielmehr muss es darum gehen, durch konsequenten Schuldenabbau bei gleichzeitiger Begrenzung der Abgabenlast neue Wachstumspotenziale zu eröffnen.

14. Sobald die genannten Sondereffekte und die gute Konjunktur abklingen, werden die **Versäumnisse bei der Konsolidierung** wieder offenbar werden. Hinzu kommt, dass der deutsche Staat durch die krisenhaften Entwicklungen im Euro-Raum oder durch weitere Hilfen für Banken belastet werden könnte. Angesichts der Herausforderungen des demografischen Wandels können sich die öffentlichen Haushalte keine strukturellen Mehrausgaben erlauben. Die **langfristige Tragfähigkeitslücke** kann zurzeit noch immer mit etwa 3,1 % des Bruttoinlandsprodukts beziffert werden. Hierbei bereitet insbesondere die Ausgabenentwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung Sorgen. Strukturelle Mehrausgaben würden die

Tragfähigkeitslücke erhöhen. Daher bleibt die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte weiterhin die drängendste finanzpolitische Herausforderung der kommenden Jahre.

Steuerpolitik

15. Im Mittelpunkt der steuerpolitischen Diskussion standen im Bundestagswahlkampf 2013 **einnahmesteigernde Reformen**, mit denen zudem die Umverteilungswirkung des Steuersystems weiter erhöht werden sollte. In diesem Zusammenhang legten SPD und Bündnis 90/Die Grünen konkrete Vorschläge vor, die den **Einkommensteuertarif** verändert hätten und als zentrales Element eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes von 42 % auf 49 % enthielten. Außerdem warben beide Parteien für die Wiedererhebung der **Vermögensteuer** beziehungsweise für die Einführung einer Vermögensabgabe.

Angesichts der in den vergangenen drei Jahren stark angestiegenen Steuerquote besteht aus Sicht des Sachverständigenrates **kein Bedarf an Mehreinnahmen**. Außerdem zeigen die Entwicklung der personellen Einkommensverteilung in Deutschland und deren internationaler Vergleich, dass im deutschen Steuersystem **bereits stark** von hohen zu niedrigen Einkommen **umverteilt** wird. Die öffentlichen Haushalte besitzen ausreichend Spielräume, um mögliche Mehrbedarfe bei den öffentlichen Investitionen zu finanzieren. Eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer, die Wiedererhebung der Vermögensteuer oder die Einführung einer Vermögensabgabe lehnt der Sachverständigenrat aufgrund der zu erwartenden negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ab.

16. Im Wahlkampf traten verschiedene Parteien außerdem für unterschiedliche Reformen des **Ehegattensplittings** ein. Das derzeitige Steuer- und Sozialrecht berücksichtigt bei den Abgaben und Leistungen den Haushaltskontext der Betroffenen. Das Ehegattensplitting ist vor diesem Hintergrund eine logische Konsequenz und kann nicht als Steuervergünstigung bezeichnet werden. Ob eine Abweichung vom Ehegattensplitting verfassungsrechtlich möglich ist, ist umstritten. Die Spielräume möglicher Reformen wären jedenfalls begrenzt. Durch eine Umgestaltung der Ehegattenbesteuerung, etwa zu einem **Realsplitting**, könnten zwar Arbeitsanreize verstärkt und insoweit positive ökonomische Wirkungen erreicht werden. Jedoch sind diese Auswirkungen bei den in der Diskussion stehenden Reformvorschlägen relativ gering. Reformen zur Verbesserung der Arbeitsanreize von Zweitverdienern sollten eher auf die Belastung mit Sozialabgaben gerichtet sein.

17. Nach Ansicht des Sachverständigenrates liegt der dringendste **Handlungsbedarf** in der Steuerpolitik **in anderen Bereichen**: Weiterhin besteht eine Vielzahl von Steuervergünstigungen, die zu Verzerrungen individueller Entscheidungen führen. Dies gilt nicht zuletzt für die **Umsatzsteuer**, bei der eine Vereinfachung in der abgelaufenen Legislaturperiode gescheitert ist. Die **Kommunalfinanzen** harren immer noch einer grundlegenden Reform. Zudem sind die **Erbschaftsteuer** und die **Grundsteuer** reformbedürftig. In den vergangenen Jahren haben sich zudem die Mehrbelastungen durch die **Kalte Progression** immer weiter erhöht und sollten durch Anpassungen im Steuertarif schnellstmöglich zurückgeführt werden. Generell wäre eine entsprechende regelmäßige, wenngleich nicht vollständig automatisch vorgenommene Tarifkorrektur sinnvoll. Schließlich ist das Ziel der Finanzierungsneutralität in der

Unternehmensbesteuerung weiterhin nicht erreicht. Für alle diese Reformen liegen aus vergangenen Jahresgutachten bereits konkrete Vorschläge des Sachverständigenrates vor.

Sozialpolitik

18. Die Analyse der Entwicklung der **Einkommensverteilung in Deutschland** seit dem Jahr 1991 zeigt, dass – gemessen am Gini-Koeffizienten – die **Ungleichheit lediglich moderat gestiegen** ist. Ebenso hat sich die Größe der Mittelschicht in diesem Zeitraum kaum verändert. Diese Befunde stehen im klaren Gegensatz zu den zentralen sozialpolitischen Schlagworten der Parteien, mit denen im diesjährigen Bundestagswahlkampf für mehr Umverteilung, Steuerhöhungen und die Rücknahme von Teilen der Agenda 2010 geworben wurde. Eines belegen weitergehende Analysen der **Einkommensmobilität in Deutschland** allerdings ebenso: Die Aufstiegschancen sind in Deutschland im internationalen Vergleich relativ gering, insbesondere über die Generationen hinweg. Daher sollte es das vordringliche Ziel der Sozialpolitik sein, die **Chancengerechtigkeit zu erhöhen**. Dazu dürfte die frühkindliche Bildung den größten Beitrag leisten.

19. Bei den Sozialversicherungen zeigen sich insbesondere in der **Gesetzlichen Rentenversicherung** (GRV) die Erfolge der Agenda 2010. Die finanzielle Stabilität der GRV dürfte durch die umgesetzten Reformen bis etwa zum Jahr 2030 gegeben sein. Dies gilt aber nur, wenn erstens die bestehenden Regelungen, insbesondere die Rente mit 67, beibehalten werden. Zweitens sollte es **keine (beitragsfinanzierten) Leistungsausweitungen**, wie die im Bundestagswahlkampf angekündigte Aufstockung niedriger Renten oder die rentenrechtliche Besserstellung von Müttern, geben. Um die finanzielle Stabilität der GRV langfristig zu sichern, sollte das **Renteneintrittsalter ab dem Jahr 2029** regelgebunden weiter ansteigen. Der Anstieg könnte sich an der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung orientieren. Darüber hinaus gehört die Vereinheitlichung des Rentenrechts zwischen Ost- und Westdeutschland auf die rentenpolitische Tagesordnung der neuen Bundesregierung.

20. In der **Gesetzlichen Krankenversicherung** (GKV) steht die Einführung einer einkommensunabhängigen Finanzierung nach wie vor aus. Ein Schritt in Richtung der vom Sachverständigenrat präferierten Bürgerpauschale wäre die Einführung eines **einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeitrags**. Darüber hinaus sind Reformen auf der Ausgabenseite notwendig, die zu **mehr Wettbewerb** auf dem Markt für Gesundheitsleistungen führen und damit ausgabendämpfend wirken. Dabei sollte auf **mehr Vertragsfreiheit** gesetzt werden. Für die Soziale Pflegeversicherung ist eine einkommensunabhängige Finanzierung ebenfalls die am besten geeignete Finanzierungsform, die in institutioneller Verbundenheit mit der GKV eingeführt werden sollte.

21. Ein wichtiger und finanziell bedeutsamer Bestandteil der Sozialpolitik ist die **Familienpolitik**. Sie verfolgt vor allem vier Ziele, die indes möglichst konfliktfrei erreicht werden sollten: die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die wirtschaftliche Stabilität von Familien, das Wohlergehen der Kinder sowie die Erfüllung bestehender Kinderwünsche von Paaren. Im Hinblick auf diese vier Ziele erweist sich vor allem die institutionalisierte Kinderbetreuung als erfolgreich. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sollte der **qualitätsorien-**

tierte Ausbau der Ganztagsbetreuung vorangetrieben werden. Gleichzeitig sollten Maßnahmen, welche die angestrebten Ziele konterkarieren, wie insbesondere das **Betreuungsgeld**, **gestrichen** und die frei werdenden Mittel zur Konsolidierung verwendet werden. Dabei dürfte im Jahr 2014 ein Betrag von etwa 2 Mrd Euro zusammenkommen.

Energiepolitik

22. Vor etwas mehr als zwei Jahren wurde von der Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP die **beschleunigte Energiewende** ausgerufen. Dieses Großprojekt wird derzeit **ohne ein schlüssiges Gesamtkonzept** verfolgt. Neben dem erforderlichen Netzausbau und -umbau stellen sich vor allem zwei Fragen: Wie können erstens die Kosten des Zubaus erneuerbarer Energien minimiert werden? Und wie soll zweitens das künftige Strommarktdesign aussehen, sodass gleichermaßen der Kapazitätsaufbau und -erhalt konventioneller Kraftwerke sichergestellt werden kann und der subventionsfreie Aufbau erneuerbarer Energien ermöglicht wird?

23. Einzig im Bereich des Netzaus- und -umbaus wurden seit dem Sommer 2011 wichtige Weichenstellungen vorgenommen, die in der Lage sind, die bislang bestehenden Hemmnisse abzubauen und den zukünftigen Ausbau zu beschleunigen. Auf den weiteren Handlungsfeldern ist enttäuschend **wenig bis gar nichts passiert**. Die Kosten der Förderung erneuerbarer Energien haben sich seit dem Jahr 2010 mehr als verdreifacht und stellen nunmehr einen der größten Subventionstatbestände in Deutschland dar. Die Wirtschaftspolitik hat sich bisher lediglich um die Frage der Kostenverteilung gekümmert, statt um die zentrale Frage, wie die volkswirtschaftlichen Kosten des gesamtgesellschaftlichen Projekts Energiewende minimiert werden könnten. Aber verschwendete volkswirtschaftliche Ressourcen fehlen zwangsläufig an anderer Stelle.

24. Vor allem muss daher jetzt dringend eine **grundlegende Reform** des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) angestrengt werden. Angesichts des dramatischen Kostenanstiegs könnte ein **Moratorium** bei der Förderung der erneuerbaren Energien die notwendige Atempause verschaffen, um ein konsistentes langfristiges Strommarktdesign festzulegen. Ein derartiges Konzept fehlt bislang ebenso wie die Einbettung der deutschen Energiewende in die Gegebenheiten des europäischen Strommarkts.

Statt des bisherigen nationalen Alleingangs muss die Energiewende in eine **europäische klimapolitische Strategie** eingebettet werden, die den globalen Herausforderungen des Klimawandels gerecht wird. Die deutsche Energiewende allein wird den Klimawandel nicht einmal abmildern können. Deshalb sollte der Handel mit **CO_2-Emissionszertifikaten** zukünftig zum **dominierenden Instrument** der europäischen Klimapolitik ausgebaut, auf weitere Sektoren ausgedehnt und dessen Emissionsgrenzen glaubwürdig über das Jahr 2020 hinaus fortgeschrieben werden. Auf zusätzliche, teilweise kontraproduktive Instrumente, wie die national ausgerichtete Förderung erneuerbarer Energien, sollte hingegen weitgehend verzichtet werden.

Auf der internationalen Ebene scheint der Abschluss eines globalen Klimaschutzabkommens derzeit blockiert. Alternativ dazu sollte das europäische Handelssystem für Emissionszertifi-

kate sukzessive globalisiert werden, um so eine ausreichend große **Allianz für ein globales Klimaschutzabkommen** zu schmieden.

Immobilienmarkt

25. Auf dem deutschen Immobilienmarkt lassen sich bisher keine Anzeichen für gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen erkennen. Der Immobilienmarkt wird durch die insgesamt **günstigen Fundamentaldaten** gestützt, wie etwa die wirtschaftliche Situation in Deutschland und die bis zur Mitte des nächsten Jahrzehnts voraussichtlich noch ansteigende Anzahl der Haushalte. Ein treibender Faktor für die Immobiliennachfrage ist das ungewöhnlich niedrige langfristige Zinsniveau. Aufgrund der überwiegend langfristigen Zinsbindung würden künftige Zinsanstiege jedoch nur verzögert die Investoren treffen. Dadurch liegt das Zinsänderungsrisiko bei den kreditgebenden Banken, die sich dagegen nicht immer vollständig abgesichert haben.

Ein wichtiger stabilisierender Faktor für das deutsche Finanzsystem ist die vergleichsweise **hohe Eigenkapitalfinanzierung** der Investoren. Trotz des gesamtwirtschaftlich insgesamt eher unauffälligen Befunds ist es in einigen Großstädten und insbesondere in einzelnen Lagen zu Entwicklungen gekommen, die sich als nicht nachhaltig erweisen könnten.

26. Die steigende Wohnraum-Nachfrage in Großstädten stellt eine sozialpolitische Herausforderung dar. Der Versuch, das Problem durch **Obergrenzen** für neu abzuschließende Mietverträge zu lösen, ist jedoch **kontraproduktiv** und daher abzulehnen. Kurzfristig würde damit der Preis durch indirekte und oft diskriminierend wirkende Zuteilungsmechanismen ersetzt. Mittel- und langfristig nähme die Knappheit sogar zu.

Großzügigere Abschreibungsregeln für Investitionen im Wohnungsbau lassen sich nur schwer rechtfertigen. Schon jetzt sind **Immobilieninvestitionen steuerlich begünstigt**, etwa durch die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen nach einer Frist von zehn Jahren sowie durch das Nebeneinander von steuerlicher Abschreibung und der Möglichkeit, Erhaltungskosten als Aufwand anzusetzen. Allerdings wird selbstgenutztes Wohneigentum derzeit gegenüber anderen Formen des Wohneigentums diskriminiert. Hier könnte steuerlich der Übergang zur Investitionsgutlösung Abhilfe schaffen.

Die Wiederbelebung des Sozialen Wohnungsbaus ist abzulehnen. Sozialpolitisch wäre die **Subjektförderung** in der Form des Wohngelds gegenüber der Objektförderung vorzuziehen. Es empfiehlt sich eine fortlaufende Anpassung der seit dem Jahr 2009 konstanten Wohngeldsätze, insbesondere um einen ausreichenden Abstand zwischen dem Lohn bei Erwerbstätigkeit und dem Transferbezug bei Nichterwerbstätigkeit zu sichern.

4. Die EZB als Krisenmanagerin

27. Mit der OMT-Ankündigung im Sommer 2012 hat die EZB zur Entspannung an den Staatsanleihe- und Interbankenmärkten beigetragen. Aber sie hat gleichzeitig Fehlanreize für die Wirtschaftspolitik gesetzt. Die gegenseitige Abhängigkeit von Banken und Staaten hat mit

der fortgesetzten Umschichtung hin zu staatlichen Wertpapieren in den Bankbilanzen eher zugenommen. Zudem sind die Marktanreize zur konsequenten Fortsetzung der fiskalischen Konsolidierung geschwächt worden.

Die Niedrigzinspolitik der EZB bewegt sich bisher im Rahmen ihrer historischen Reaktion auf Inflations- und Wachstumsprognosen. Im Zuge ihrer neuen „Forward Guidance"-Kommunikation hat die EZB angekündigt, dass sie über „einen längeren Zeitraum" keine Leitzinserhöhung erwarte. Unterstellt man, dass die EZB wie in der Vergangenheit auf Inflations- und Wachstumserwartungen reagiert, dürfte dieser Zeitraum nicht viel mehr als drei Quartale betragen. Eine **Zinserhöhung** ließe sich zudem mit der Taylor-Regel rechtfertigen, die bereits vor der Finanzkrise ein nützliches Signal lieferte, dass damals die Leitzinsen zu lange zu niedrig lagen. Eine Veröffentlichung von EZB-Sitzungsprotokollen, wie sie der EZB-Rat plant, könnte bei der schwierigen Aufgabe helfen, einen transparenten und rechtzeitigen Ausstieg aus der Niedrigzinspolitik zu organisieren.

28. Die sich abzeichnende leichte wirtschaftliche Erholung des Euro-Raums, die von der Geldpolitik gestützt wird, steht auf tönernen Füßen, wenn die nationalen Regierungen den eingeschlagenen **fiskalischen Konsolidierungskurs** nicht konsequent und zügig fortsetzen. Eine quantitative Untersuchung der für die Jahre 2012 bis 2014 geplanten fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen im Euro-Raum belegt, dass durch diese Maßnahmen eine **deutliche Reduktion der Schuldenstandsquote** erzielt werden könnte. Die entscheidende Voraussetzung für den Konsolidierungserfolg besteht darin, dass Ausgaben- und Einnahmeverbesserungen dauerhaft umgesetzt werden. In der kurzen Frist ist von einem negativen Effekt auf das Wirtschaftswachstum auszugehen. Dabei wirken Ausgabenkürzungen tendenziell weniger negativ als Steuererhöhungen. Längerfristig liefern die verringerten Schuldzinsen Spielräume, die für Steuersenkungen genutzt werden sollten. So führt die fiskalische Konsolidierung zu einer nachhaltigen Erhöhung des Produktionspotenzials und des Konsumniveaus.

29. Zudem darf die wirtschaftliche Erholung nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Geld- und Fiskalpolitik im Euro-Raum nach wie vor im Krisenmodus befindet. Davon zeugen niedrige Zinsen, unkonventionelle geldpolitische Maßnahmen und die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte. Vor allem ist die übermäßige öffentliche und private Verschuldung, die zu der schweren Wirtschaftskrise der vergangenen Jahre geführt hat, noch nicht ausreichend abgebaut worden. Teilweise sind Schulden des privaten Sektors in die Bilanz des öffentlichen Sektors verlagert worden, entweder direkt durch staatliche Schuldenübernahme oder indirekt durch die EZB. Diese Altlasten stellen ein **entscheidendes Hemmnis** für eine dynamische Entwicklung des Euro-Raums dar, die notwendig ist, um mit steigender Wirtschaftsleistung nachhaltig aus der Krise herauszuwachsen.

30. Die zu hohe **Verschuldung des öffentlichen Sektors** erschwert es den Regierungen, die neu vereinbarten Fiskalregeln einzuhalten und dabei nicht auf ausgabenpolitische Spielräume zu verzichten. Aus diesem Grund hatte der Sachverständigenrat einen **Schuldentilgungspakt** vorgeschlagen. Dieser hat zum Ziel, die Schuldenstandsquoten wieder auf ein akzeptables Maß zurückzuführen und die temporäre Solidarität in Form gemeinsamer Haftung

zwischen den beteiligten Ländern mit strikter Konditionalität zu verknüpfen. Zielsetzung des Paktes war es, die fiskalpolitischen Akteure zu koordinieren, sodass die EZB nicht in die Rolle gedrängt würde, an der Grenze ihres Mandats aktiv zu werden. Ein solcher Pakt hätte die äußerst bedenkliche **Vermischung von Geld- und Fiskalpolitik** und die dadurch mögliche fiskalische Dominanz abwenden können.

Dabei darf nicht verkannt werden, dass die Gefahr einer fiskalischen Dominanz von anderer Seite gemindert wird: Mit den Reformen der **fiskalpolitischen Überwachung und Koordinierung**, etwa im Stabilitäts- und Wachstumspakt, die im Rahmen des Twopack und des Sixpack eingeleitet wurden, sind die Regeln verbessert worden. Zudem sind mit dem Fiskalpakt nationale Schuldenbremsen verpflichtend eingeführt worden, die, sofern ihre Bindungswirkung zukünftig groß genug ist, Anreize zu einer soliden Finanzpolitik bieten. Letztlich sah der Schuldentilgungspakt ebenfalls derartige nationale Schuldenbremsen vor, die im Gegensatz zu anderen Elementen des Paktes von dauerhafter Natur wären.

Mit der Ankündigung der EZB vom Sommer 2012 „alles zu tun“, um die Integrität des Euro-Raums zu verteidigen, und der nachfolgenden Formulierung des OMT-Programms haben sich die geldpolitischen Rahmenbedingungen entscheidend verändert. Die EZB übernimmt durch ihr Versprechen eine **Versicherung für den Zusammenhalt der Währungsunion**, ohne dieses aber mit einer expliziten fiskalischen Konditionalität verbinden zu können. Selbst wenn dieses Programm bislang nicht aktiviert wurde, so hat es doch das Verhalten der Marktteilnehmer entscheidend beeinflusst. Die zu beobachtende Konvergenz der Zinsen verschafft der Fiskalpolitik in den Krisenländern einen gewissen Handlungsspielraum, nimmt aber letztlich Druck von den Regierungen, Strukturreformen zu verfolgen.

31. Die Entspannung auf den Märkten für Staatsanleihen hat die zu hohe **Verschuldung des privaten Sektors** in den Blickpunkt gerückt. Banken in vielen Ländern des Euro-Raums sind mit hohen notleidenden Forderungen belastet, ihnen fehlt das notwendige Eigenkapital, um sich aus eigener Kraft zu stabilisieren. Banken in Schieflage können aber nicht dazu beitragen, die realwirtschaftlichen Anpassungsprozesse durch eine Umlenkung ihrer Kredite zu begleiten; die Banken haben vielmehr ein Interesse daran, Kredite, die eigentlich abgeschrieben werden müssten, zu verlängern. Entsprechend groß ist die Unsicherheit über den Wert der Bankaktiva.

Aus diesem Grund plant die EZB für das kommende Jahr eine umfassende Bestandsaufnahme der Bankbilanzen mit dem Ziel, Schwachstellen im europäischen Bankensektor zu identifizieren. Hierzu ist eine sogenannte **Asset Quality Review** als ein wichtiger Schritt in die Bankenunion geplant. Nach Abschluss dieser Bestandsaufnahme wird die EZB ihre Rolle als Aufsichtsbehörde über die großen europäischen Banken übernehmen. Zu den weiteren Elementen der Bankenunion – einer europäischen Restrukturierungsbehörde und einheitlichen Regeln für die Einlagensicherung – liegen bislang lediglich Entwürfe vor.

Mit der Asset Quality Review besteht aber erneut die Gefahr, dass die EZB bei fehlender fiskalischer Flankierung in die Rolle der Krisenmanagerin gedrängt und die Geldpolitik überfor-

dert wird. Denn es ist unklar, wie Kapitallücken der Banken geschlossen werden sollen und vor allem, ob die Regierungen bereit sind, Verantwortung für diejenigen Altlasten zu übernehmen, die unter ihrer Verantwortung entstanden sind. Die Regierungen könnten vielmehr darauf hoffen, der EZB nicht nur die formelle Aufsicht über die Banken zu übertragen, sondern über eine laxe Asset Quality Review zusätzlich Risiken auf die europäische Ebene zu verlagern.

5. Nationale Verantwortung und Vorbildfunktion

32. Zum wiederholten Male seit Ausbruch der europäischen Schuldenkrise im Jahr 2010 ist durch geldpolitische Maßnahmen **Zeit gekauft** worden. Dies darf nun nicht dazu führen, dass weitergehende wirtschafts- und finanzpolitische Aktivitäten erlahmen. Die nationale Politik ist vielmehr gefordert, die EZB aus ihrer Rolle als Krisenmanagerin zu befreien. Die Bundesregierung sollte dem Eindruck entgegenwirken, schmerzhafte Anpassungsprozesse in anderen Ländern zu erwarten oder sogar zu fordern, gleichzeitig aber vor unpopulären Maßnahmen im Inland zurückzuschrecken. Dieses Jahresgutachten zeigt zahlreiche Ansatzpunkte auf, wie die deutsche Politik ihre Vorbildfunktion ausfüllen und damit Verantwortung übernehmen kann.

Europapolitisch sollte die neue Bundesregierung zwei Hebel für eine bessere Wirtschaftspolitik einsetzen: Einerseits sollte sie ihre Bemühungen um die Errichtung einer **stabilen Architektur des Euro-Raums** konsequent fortsetzen, andererseits sollte sie weiterhin intensiv für **nationale Konsolidierungs- und Reformanstrengungen** werben, die vor allem den einzelnen Mitgliedstaaten nutzen und es ihnen ermöglichen, die Krise schneller hinter sich zu lassen.

Das Konzept Maastricht 2.0 als Leitlinie

33. Das Handeln der Politik sollte konsistent mit einer langfristigen **Architektur des Euro-Raums** verbunden sein, sodass die institutionellen Mängel des Vertrags von Maastricht behoben werden. Der Euro-Raum würde damit langfristig stabiler und krisenresistenter. Das Konzept des Sachverständigenrates für den langfristigen Ordnungsrahmen (**Maastricht 2.0**) folgt dem Grundprinzip, **Haftung und Kontrolle** in jedem relevanten wirtschaftspolitischen Bereich auf einer Ebene zu **vereinen**. Dieses Konzept umfasst drei Säulen:

- In der **Fiskalpolitik** sollte die nationale Verantwortung im Rahmen eines gestärkten Stabilitäts- und Wachstumspakts und bindender fiskalischer Regeln gewahrt werden. Es ist aktuell keine Bereitschaft zu erkennen, nationale Souveränitätsrechte auf die europäische Ebene zu übertragen. Daher fehlt jeder Form der dauerhaften gemeinsamen Haftung, sei es durch Eurobonds, sei es durch Eurobills, die demokratische Legitimation. Vor diesem Hintergrund sind Forderungen nach einer **Fiskalkapazität** mit dem Ziel, einen Ausgleich von negativen Schocks durch fiskalische Transfermechanismen auf europäischer Ebene zu schaffen, ebenfalls **abzulehnen**. Letztlich plädiert der Sachverständigenrat damit für die Rückkehr zum Prinzip des Vertrags von Maastricht: Da die Kontrolle über die Fiskalpolitik in absehbarer Zukunft auf der nationalen Ebene liegen wird, muss dies entsprechend für die Haftung gelten. Fiskalisches Fehlverhalten sollte nicht durch die gemeinschaftliche Übernahme von individuellen Risiken belohnt werden (**No-bail-out**).

- Krisen werden sich selbst bei strenger Anwendung des No-bail-out-Prinzips nicht vermeiden lassen. Um dieses Prinzip glaubwürdig zu machen, ist daher ein expliziter **regelgebundener Krisenmechanismus** erforderlich. Staaten können Liquiditätshilfen über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) erhalten, um eine koordinierte Reaktion auf Krisen zu ermöglichen. Diese Hilfen müssen aber, wie dies bei den derzeitigen Programmländern der Fall ist, einer expliziten makroökonomischen Konditionalität unterliegen. Staaten, deren Schuldentragfähigkeit dauerhaft infrage gestellt ist, sollten nicht über einen Krisenmechanismus gestützt werden. Für diese Fälle sind Verfahren zur Restrukturierung von Schulden erforderlich, wie sie mit entsprechenden Collective Action Clauses zwar bereits in neuen Schuldverträgen angelegt, aber noch nicht in eine staatliche Insolvenzordnung überführt sind.
- Als dritte Säule des Konzepts Maastricht 2.0 soll eine verbesserte **Finanzmarktordnung** eine europäische Aufsicht und Kontrolle über die Banken etablieren. In einem wichtigen Teil der Wirtschaftspolitik, der Finanzmarktregulierung, weicht das Konzept daher von dem Prinzip der nationalen Kontrolle ab. In einem integrierten Finanzmarkt wirken sich Schieflagen von Banken über Ländergrenzen hinweg aus und es kann zu systemischen Krisen kommen. Über die europäische Geldpolitik besteht grundsätzlich ein Mechanismus der Haftung auf europäischer Ebene, dem daher ein wirksamer Aufsichtsmechanismus zur Seite gestellt werden sollte. Wichtig ist dabei aber die Umsetzung eines umfassenden Konzepts, das nicht einzelne Elemente ausnimmt und auf nationaler Ebene belässt.

Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

34. Der Weg in einen solchen langfristigen institutionellen Rahmen wird gegenwärtig durch erhebliche **Altlasten blockiert**. Eine Insolvenzordnung für Staaten lässt sich angesichts der deutlich zu hohen Schuldenstände und eines schwachen Bankensystems nicht einführen; strengere Anforderungen an die Banken würden angesichts der hohen Investitionen von Banken in Staatsanleihen destabilisierend wirken. Die schwierige Aufgabe für die Politik besteht somit darin, einerseits Krisenmanagement zu betreiben und andererseits den Blick auf die angestrebte langfristige stabile Architektur nicht aus den Augen zu verlieren oder gar durch kurzfristige Fehlentscheidungen zu konterkarieren.

Die Entscheidung der EZB über das OMT-Programm zeigt, wohin solche Entscheidungen führen können: Einmal ausgesprochen, lässt sich die Garantie, „alles zu tun“, um den Währungsraum zu stabilisieren, kaum noch zurücknehmen. Mechanismen der dauerhaften Vergemeinschaftung von Risiken hätten einen ähnlichen Sperrklinkeneffekt. Darüber hinaus muss vermieden werden, dass Altlasten an andere Stelle geschoben werden als die eigentlich für diese verantwortliche. Hierzu kann die deutsche Politik drei konkrete Schritte unternehmen.

35. Erstens ist zur Umsetzung einer neuen Finanzmarktordnung eine **Restrukturierung und gegebenenfalls Abwicklung** von angeschlagenen Banken unabdingbar. Nur so kann das Bankensystem seine angestammte Funktion wieder erfüllen, Kapital zu renditeträchtigen Aktivitäten zu lenken. Eine entschlossene Sanierung der Banken wäre ein wichtiger Beitrag dazu, die mittlerweile eingetretene Fragmentierung der europäischen Finanzmärkte wieder abzubauen.

Für die deutsche Politik besteht Handlungsbedarf zur Vorbereitung der Bankenunion. Zunächst sollten **Änderungen der europäischen Verträge** vorbereitet werden, die notwendig sind, um eine klarere Governance-Struktur der europäischen Aufsicht und klare Entscheidungsstrukturen der europäischen Restrukturierungsbehörde zu ermöglichen. **Handlungsbedarf im Inland** besteht insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit **Verbundstrukturen** bei der Umsetzung der Bankenunion. Derzeit ist nur für die größten Banken eine starke Rolle der zentralen europäischen Aufsicht vorgesehen. Eine Zweiteilung der Aufsicht ist gerade für den deutschen Bankensektor aber nicht sachgerecht. Letztlich sollte die Verantwortung für die Aufsicht über alle Banken auf europäischer Ebene liegen. Zudem besteht eine Reihe offener Fragen hinsichtlich der Behandlung der Sicherungssysteme der Verbünde bei der europäischen Bankenrestrukturierung und -abwicklung.

Schließlich sollte die Bundesregierung die Grundlagen für eine **strenge Asset Quality Review** schaffen. Für grenzüberschreitend tätige Banken sollten zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten Vereinbarungen getroffen werden, wie mögliche Sanierungskosten geteilt werden. Die Regierungen sollten hierzu auf nationaler Ebene Mittel vorhalten (**fiskalische Backstops**). Ist ein Land nach Ausschöpfung seiner nationalen Mittel durch die Sanierung einer Bank finanziell überfordert, kann der ESM als eine Absicherung der nationalen fiskalischen Backstops in Anspruch genommen werden. Allerdings darf dies nicht zu einer direkten Rekapitalisierung der Banken führen. Denn über ihre nationale Haushalts- und Steuerpolitik haben die Regierungen entscheidenden Einfluss auf die Lage der Banken. Eine direkte Rekapitalisierung der Banken durch den ESM, bei der die nationalen Regierungen aus der Haftung genommen würden, würde daher die falschen Anreize setzen.

36. Zweitens müssen nicht nur die Krisenländer eine nachhaltige **Konsolidierung der öffentlichen Haushalte** vorantreiben, denn in der Krise ist das Bewusstsein gewachsen, dass die Schuldenstände schnell als nicht mehr tragfähig angesehen werden könnten. Die nötige schrittweise Rückführung der Schuldenstände muss bei der Nachfrage nach und dem Angebot von Staatsanleihen ansetzen.

Auf der Nachfrageseite spielen die Banken eine wichtige Rolle. Erklärtes Ziel der Politik ist es, über eine Europäisierung der Aufsicht die **Verquickung der Risiken** von Banken und Staaten aufzulösen. Die entscheidenden regulatorischen Schritte stehen indes noch aus. Eine Trennung der Risiken wird nicht gelingen, wenn nicht gleichzeitig strengere Regulierungen der Investitionen von Banken in Staatsanleihen durchgesetzt werden. Die nach wie vor bestehenden Privilegien in Form von Ausnahmen von Regelungen für Großkredite und bei der Eigenkapitalregulierung müssen abgeschafft werden.

Auf der Angebotsseite sollen die verschärften Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie **nationale Schuldenbremsen** einen weiteren Anstieg der Staatsverschuldung verhindern. Bei allem Verständnis dafür, dass fiskalische Regeln Spielraum für besondere Umstände enthalten sollten, dürfen diese neuen Regeln nicht erneut aufgeweicht werden. Ein Beispiel hierfür wäre die gesonderte Berücksichtigung staatlicher Investitionen bei der Berechnung des zulässigen Defizits. Besondere politische Umstände dürften sich immer wieder finden. Damit

würde das Ziel einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik von vornherein an Glaubwürdigkeit verlieren.

37. Drittens sind **umfassende Strukturreformen** auf den Faktor- und Gütermärkten erforderlich, um die Konzentration einiger Mitgliedstaaten auf binnenorientierte Sektoren zu vermindern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen zu stärken. Nur auf diese Weise wird es diesen Staaten gelingen, einen steileren Wachstumspfad zu realisieren und so ihre Schuldenstandsquoten abzubauen. Dabei sollte ein hinreichend großer Spielraum für den **Systemwettbewerb** in Europa erhalten bleiben. Insofern ist vor Überlegungen zu warnen, nationale Reformen über vertragliche Regelungen vorzugeben und damit den nötigen Gestaltungsspielraum zu begrenzen. Reformen auf nationaler Ebene sollten nicht das Ergebnis vertraglicher Vereinbarungen zwischen Regierungen, sondern das Ergebnis demokratischer Diskussions- und Abstimmungsprozesse in den jeweiligen Ländern sein.

ERSTES KAPITEL

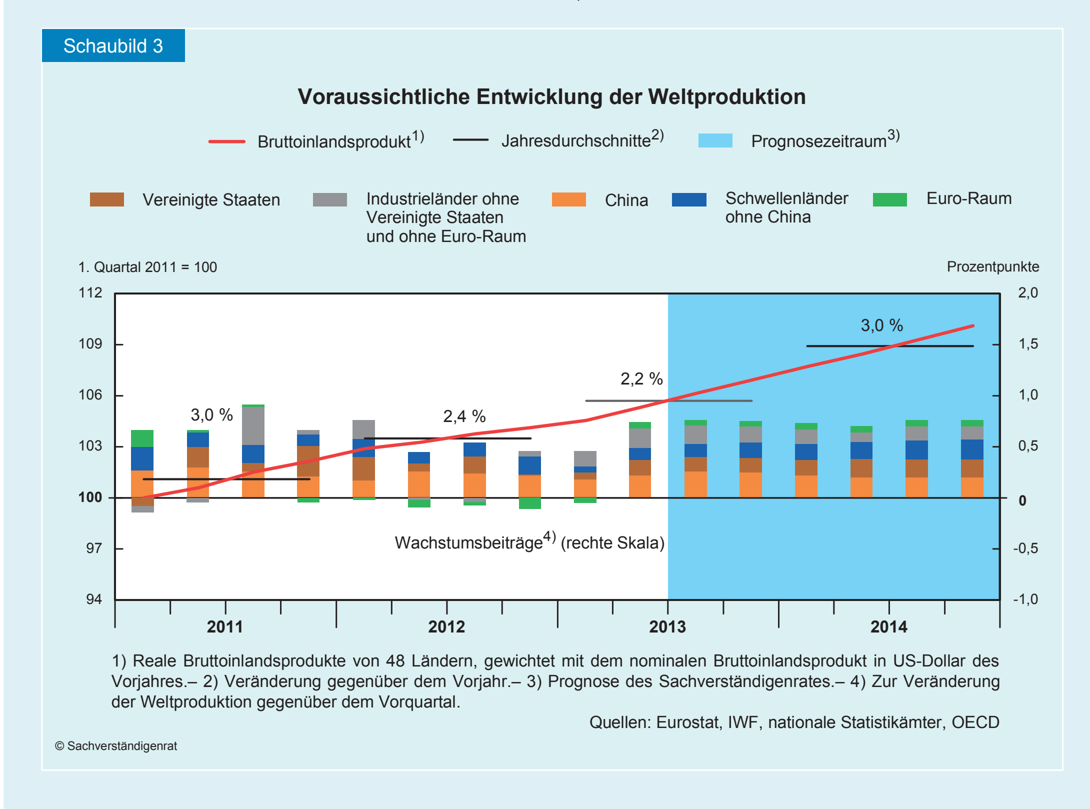
Internationale Konjunktur: Erholung zeichnet sich ab

Das Wichtigste in Kürze

Nachdem die Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Euro-Krise infolge der Bekanntgabe des OMT-Programms im September 2012 gesunken war, stabilisierte sich die Weltkonjunktur im Jahresverlauf 2013. In den Industrieländern kam es zu einem leicht beschleunigten Produktionsanstieg. Allerdings ist der aktuelle Aufschwung noch nicht selbsttragend, da viele Industrieländer weiterhin hohe öffentliche Finanzierungsdefizite aufweisen und ihre Geldpolitik zur Stützung der Konjunktur sehr expansiv ausgerichtet ist. In den Schwellenländern setzte sich die Konjunkturverlangsamung in diesem Jahr fort; in einigen dieser Länder dämpfen länderspezifische Probleme die Wachstumsrate des Produktionspotenzials.

Für die zukünftige Entwicklung deuten die Frühindikatoren darauf hin, dass der Anstieg der Weltproduktion leicht zunehmen dürfte. In den Industrieländern ist davon auszugehen, dass sich die zu erwartenden Verbesserungen auf den Arbeits- und Immobilienmärkten günstig auf die Binnennachfrage auswirken. Die bessere Konjunktur in den Industrieländern wird über den anziehenden Welthandel zu höheren Produktionsanstiegen in den Schwellenländern führen. Unter der Annahme, dass es zu einer Anhebung der Schuldengrenze in den Vereinigten Staaten zu Jahresbeginn 2014 und keiner erneuten Verschärfung der Euro-Krise kommt, dürfte sich der Anstieg der Weltproduktion nach 2,2 % in diesem Jahr auf 3,0 % im kommenden Jahr beschleunigen.

Die Krisenländer des Euro-Raums konnten Fortschritte bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit machen. Zudem dürften einige dieser Länder bereits in diesem Jahr Leistungsbilanzüberschüsse ausweisen. Trotz aller Fortschritte ist weiterer Anpassungsbedarf gegeben. Insbesondere müssen die öffentlichen und privaten Schuldenstände weiter zurückgeführt werden. Alles in allem dürfte der Euro-Raum die Rezession überwunden haben. Aufgrund des schwachen Jahresbeginns wird das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2013 jedoch noch eine Veränderungsrate von -0,4 % aufweisen. Für das Jahr 2014 wird eine Zuwachsrate von 1,1 % erwartet.



1) Reale Bruttoinlandsprodukte von 48 Ländern, gewichtet mit dem nominalen Bruttoinlandsprodukt in US-Dollar des Vorjahres.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Prognose des Sachverständigenrates.– 4) Zur Veränderung der Weltproduktion gegenüber dem Vorquartal.

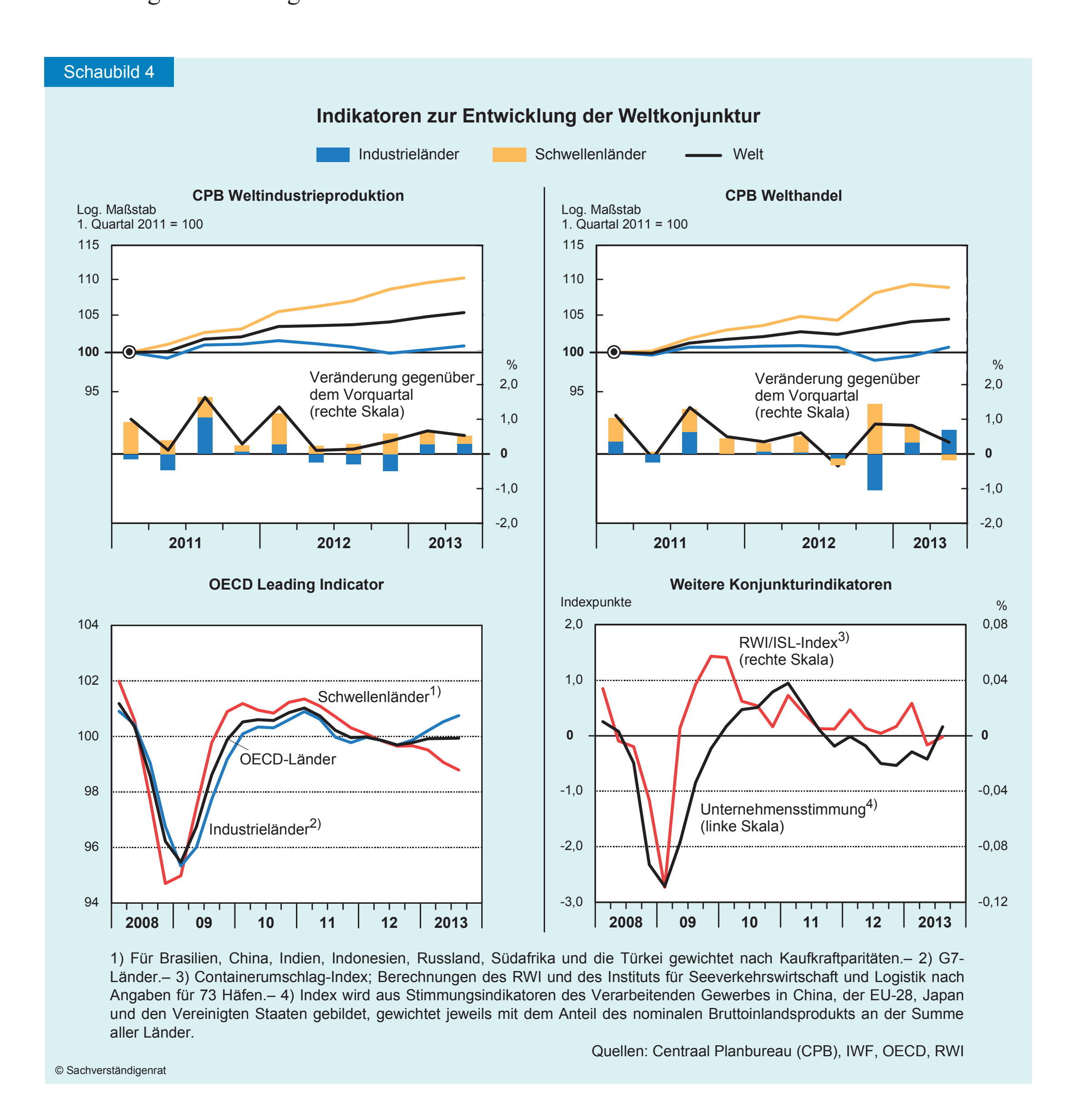
Quellen: Eurostat, IWF, nationale Statistikämter, OECD

I. Überblick zur Weltkonjunktur

1. Industrieländer im Aufschwung, Schwellenländer schwächeln

38. Die **Weltkonjunktur** hat sich im bisherigen Jahresverlauf stabilisiert, nachdem sie im Jahr 2012 unter dem Einfluss der Euro-Krise deutlich an Schwung verloren hatte. So legten die Weltindustrieproduktion sowie der Welthandel im laufenden Jahr stärker zu, im Vergleich zu früheren Perioden sind die Zuwachsraten aber nur moderat (Schaubild 4). Im Unterschied zum vergangenen Jahr kamen die Impulse verstärkt aus den Industrieländern. Die Konjunktur wurde durch die weiterhin sehr expansive Geldpolitik und die gesunkene Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Euro-Krise gestützt.

Die Produktion in den Schwellenländern hingegen hat seit dem Sommerhalbjahr 2012 im Vergleich zu den Vorjahren weniger stark zugenommen. Der Außenhandel dieser Länder war zuletzt sogar rückläufig. Viele Schwellenländer sehen sich Problemen in ihren Volkswirt-



1) Für Brasilien, China, Indien, Indonesien, Russland, Südafrika und die Türkei gewichtet nach Kaufkraftparitäten.– 2) G7-Länder.– 3) Containerumschlag-Index; Berechnungen des RWI und des Instituts für Seeverkehrswirtschaft und Logistik nach Angaben für 73 Häfen.– 4) Index wird aus Stimmungsindikatoren des Verarbeitenden Gewerbes in China, der EU-28, Japan und den Vereinigten Staaten gebildet, gewichtet jeweils mit dem Anteil des nominalen Bruttoinlandsprodukts an der Summe aller Länder.

Quellen: Centraal Planbureau (CPB), IWF, OECD, RWI

schaften gegenüber, die sich negativ auf die Expansion ihres Produktionspotenzials auswirken. Darüber hinaus erlebten einige Schwellenländer im Sommer des Jahres 2013 starke Kapitalabflüsse und einen erheblichen Abwertungsdruck auf ihre Währungen, nachdem die Federal Reserve (Fed) im Mai dieses Jahres ankündigte, ihre Wertpapierkäufe in näherer Zukunft reduzieren zu wollen. Seit September 2013 hat sich die Lage aber weitgehend beruhigt.

39. Im Großteil der **Industrieländer** außerhalb des Euro-Raums hat sich die konjunkturelle Stimmung im Verlauf des Jahres 2013 spürbar aufgehellt. So hat sich der Produktionsanstieg in den **Vereinigten Staaten** im Sommerhalbjahr beschleunigt, nachdem im Winterhalbjahr kaum mehr als eine Stagnation des Bruttoinlandsprodukts zu beobachten war (Ziffern 55 ff.). Die Verschuldungssituation der privaten Haushalte hat sich stetig verbessert, da sich der Arbeits- sowie der Immobilienmarkt zunehmend belebten. Dies stützte die Privaten Konsumausgaben, die trotz Steuererhöhungen und Staatsausgabenkürzungen zu Jahresbeginn robust expandierten. Zudem stiegen die Wohnungsbauinvestitionen weiter kräftig an.

In **Japan** bestimmt die sehr expansive Geld- und Fiskalpolitik die konjunkturelle Entwicklung (Ziffern 61 ff.). Das Wirtschaftswachstum war seit Jahresbeginn so kräftig angestiegen wie in keinem anderen großen Industrieland, maßgeblich unterstützt durch die kräftige Abwertung des Yen. Ebenso scheint die Konjunktur im **Vereinigten Königreich** Ende des Jahres 2012 die Talsohle durchschritten zu haben und expandiert seither mit anziehender Dynamik (Ziffern 65 ff.). Die positive Entwicklung des privaten Konsums sowie eine zunehmende Exportnachfrage aus dem Euro-Raum haben hierzu maßgeblich beigetragen.

Der **Euro-Raum** konnte sich im Sommer nach fast zwei Jahren aus der Rezession lösen (Ziffern 78 ff.). Hierzu trug die robuste Entwicklung in Deutschland entscheidend bei, aber auch aus dem restlichen Währungsraum gab es Zeichen der Stabilisierung. Die Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Euro-Krise ist deutlich gesunken. Zudem hat sich in den Programmländern Griechenland, Irland und Portugal die Stimmung der Konsumenten und Unternehmen zuletzt deutlich aufgehellt. Dies alles deutet darauf hin, dass die **Anpassungsprozesse vorankommen** und im nächsten Jahr positive konjunkturelle Wirkungen entfalten werden.

40. Die leichte konjunkturelle Verbesserung kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele Volkswirtschaften noch immer mit den Folgen der Großen Rezession der Jahre 2008 und 2009 zu kämpfen haben. In den meisten Industrieländern liegt die Arbeitslosenquote noch immer auf einem hohen Niveau, und die Produktionsanlagen sind deutlich unterausgelastet (Schaubild 5). Der jüngst zu beobachtende Aufschwung ist noch nicht selbsttragend. Er wird einerseits dadurch relativiert, dass immer noch viele Länder sehr hohe öffentliche Finanzierungsdefizite aufweisen. Andererseits wird die konjunkturelle Entwicklung durch ein außerordentlich niedriges kurz- sowie langfristiges Zinsniveau infolge der stark expansiv ausgerichteten Geldpolitik in vielen Industrieländern unterstützt.

41. Die **Geldpolitik** in den Industrieländern ist seit dem Jahr 2009 dadurch gekennzeichnet, dass sich nahezu alle Zentralbanken mit ihren Leitzinsen an oder nahe der Nullzinsgrenze befinden (Schaubild 6). Zudem versuchen die Zentralbanken mit unkonventionellen Maß-

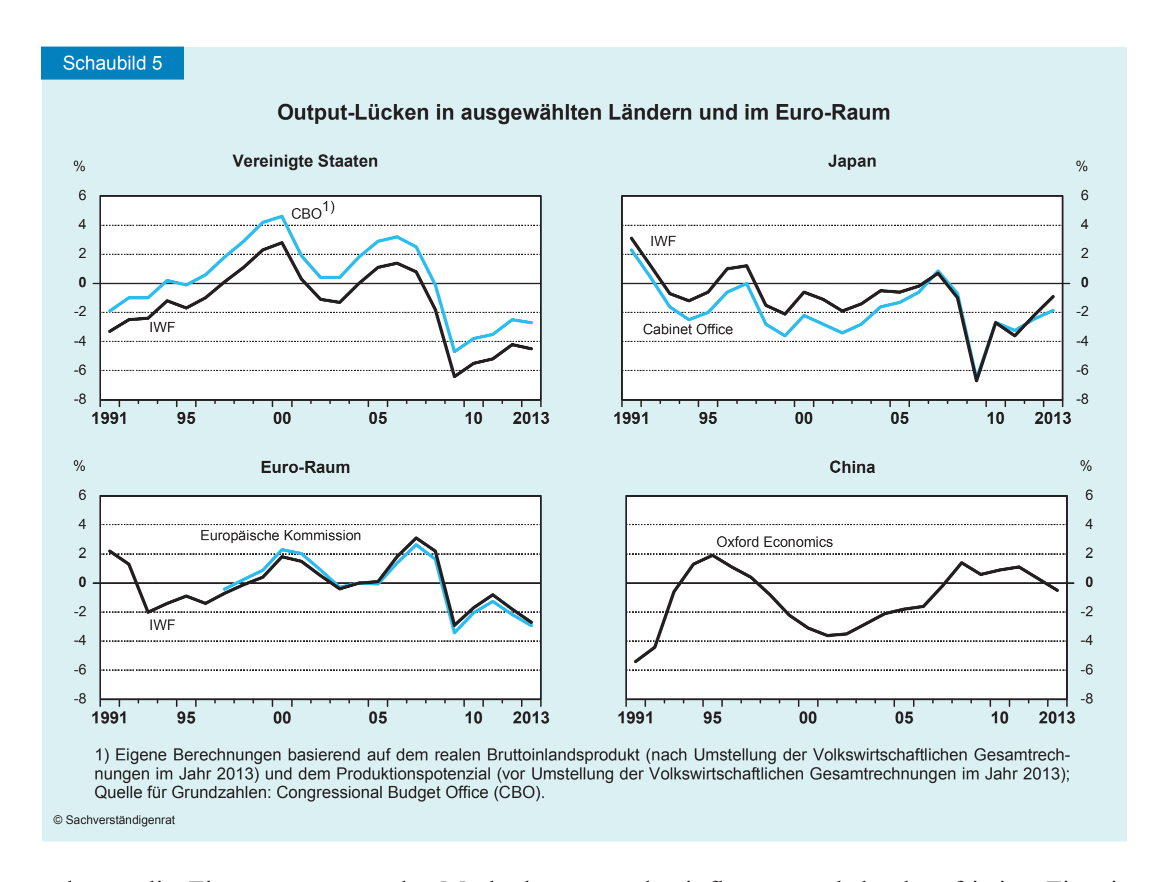


Schaubild 5

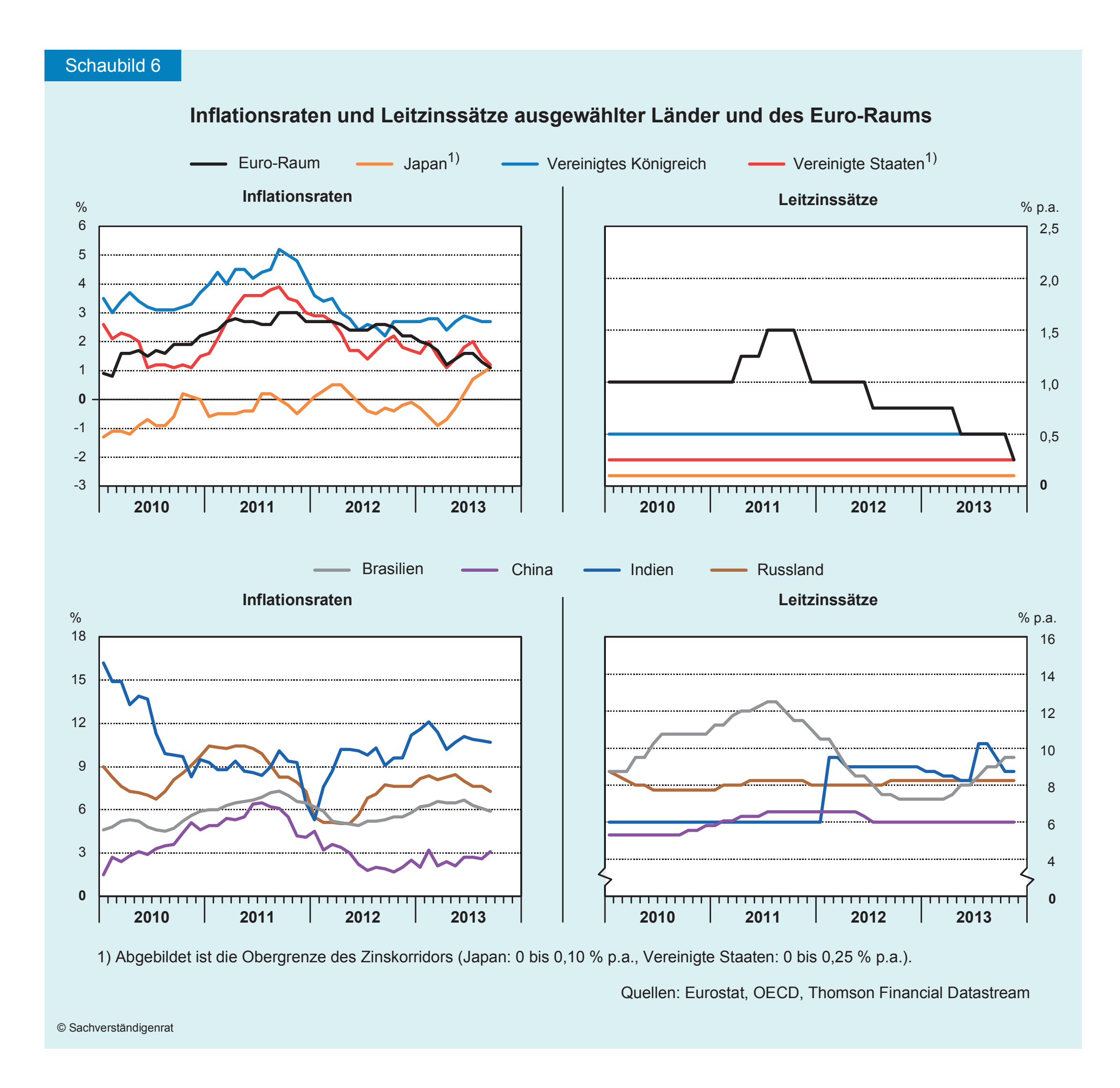
Output-Lücken in ausgewählten Ländern und im Euro-Raum

1) Eigene Berechnungen basierend auf dem realen Bruttoinlandsprodukt (nach Umstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Jahr 2013) und dem Produktionspotenzial (vor Umstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Jahr 2013); Quelle für Grundzahlen: Congressional Budget Office (CBO).

nahmen die Zinserwartungen der Marktakteure zu beeinflussen und das langfristige Zinsniveau zu senken. Hierunter fallen zum Beispiel in den Vereinigten Staaten oder dem Vereinigten Königreich die Bindung der Leitzinsen an die Entwicklung realwirtschaftlicher Größen wie die Arbeitslosenquote (Forward Guidance) und der Ankauf langlaufender Wertpapiere (Quantitative Easing) (Ziffern 192 ff.).

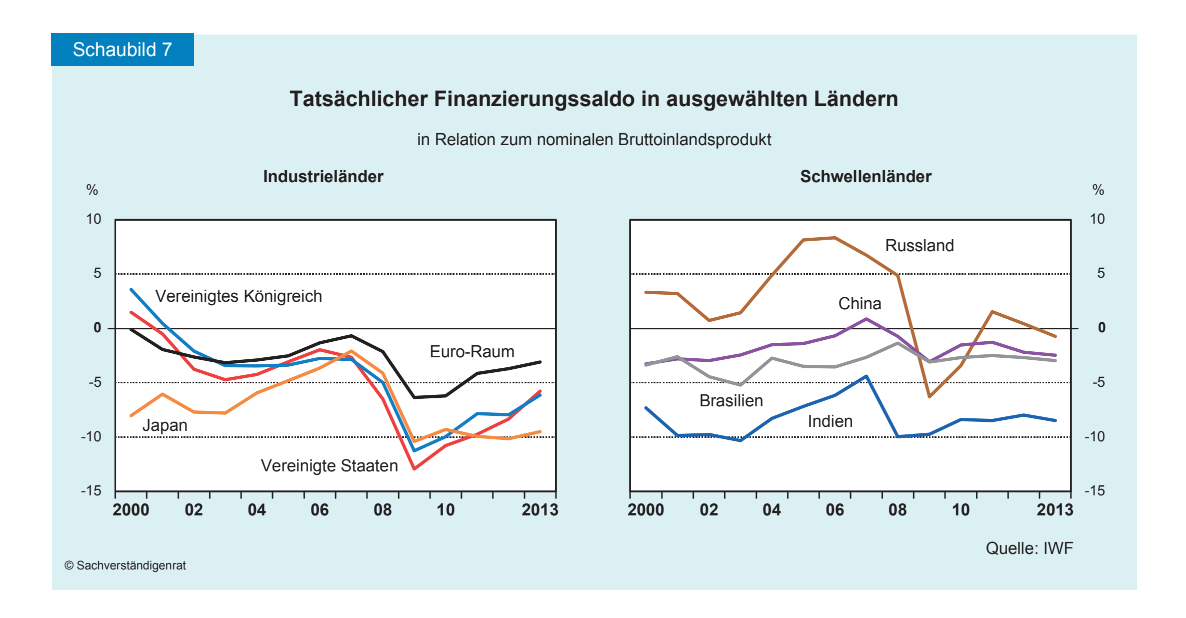
Die Europäische Zentralbank (EZB) hat mit ihrer Ankündigung vom September letzten Jahres, unter bestimmten Bedingungen unbegrenzt Staatsanleihen einzelner Mitgliedstaaten an den Märkten aufzukaufen (Outright Monetary Transactions, OMT), zu einer Entspannung auf den Finanzmärkten beigetragen (Ziffern 199 ff.). Dies zeigt sich in der Verringerung der Risikoprämien auf Staatsanleihen der Krisenländer des Euro-Raums.

42. Die sehr expansive Geldpolitik hat in den meisten Industrieländern bisher **zu keinem Anstieg der Inflationsraten** geführt. So liegen die Teuerungsraten in den Vereinigten Staaten und dem Euro-Raum unter ihren Zielwerten von jeweils 2 % (Schaubild 6). Die Preisentwicklung in den Industrieländern wird stattdessen maßgeblich durch die unterausgelasteten Produktionskapazitäten bestimmt, die sich in den hohen Arbeitslosenquoten widerspiegeln. Als Folge ist die Kreditnachfrage des Privatsektors verhalten, sodass die von den Zentralbanken den Geschäftsbanken bereitgestellte Liquidität in den meisten Ländern kaum in der Realwirtschaft ankommt. Immerhin konnte sich Japan aufgrund der expansiven Geldpolitik und der damit einhergehenden starken Abwertung des Yen zuletzt aus der Deflation lösen und weist momentan Inflationsraten von etwas unter 1 % aus.



43. Die **Lage der öffentlichen Haushalte** ist in den meisten Industrieländern immer noch sehr angespannt (Schaubild 7). Die im Zuge der globalen Finanzkrise stark angestiegenen, vielfach weiter steigenden Schuldenstandsquoten und der anhaltende Druck der Finanzmärkte erfordern in vielen Ländern weiterhin einen finanzpolitisch restriktiven Kurs. Im Euro-Raum spielen daneben institutionelle Rahmenbedingungen eine Rolle. Im Rahmen von makroökonomischen Anpassungsprogrammen mussten sich Griechenland, Irland und Portugal verpflichten, ihre Haushaltsdefizite deutlich zu reduzieren. Zudem befinden sich zwölf Mitgliedstaaten des Euro-Raums, unter anderem Frankreich und Spanien, im Defizitverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die bis zuletzt schwache Konjunkturentwicklung hat jedoch, trotz teilweise umfangreicher Konsolidierungsmaßnahmen, eine Rückbildung der öffentlichen Defizite verhindert.

Erneut stellt Japan eine Ausnahme dar, da die Regierung in diesem Jahr trotz hoher Staatsverschuldung nochmals ein Konjunkturpaket aufgelegt hat, um die Wirtschaft zu stimulieren. Im nächsten Jahr dürfte die Fiskalpolitik aber dämpfend auf die Konjunktur wirken, da zur Jahresmitte eine Mehrwertsteuererhöhung von drei Prozentpunkten geplant ist.



44. Der Produktionsanstieg in den **Schwellenländern** hat sich in diesem Jahr weiter abgeschwächt (Ziffern 69 ff.). Zwar stabilisierte sich in Brasilien und China die Konjunktur im Jahresverlauf, doch in Russland war die Wirtschaftsleistung sogar rückläufig. Es lassen sich eine Vielzahl an Gründen nennen, die den konjunkturellen Abschwung in den Schwellenländern erklären können. So dämpften die Rezessionen im Euro-Raum und in Japan die außenwirtschaftliche Entwicklung. Zudem liefen die im Zuge der globalen Finanzkrise etwa in China aufgelegten Fiskalprogramme aus und reduzierten die binnenwirtschaftlichen Impulse. Weiterhin wurden die Leitzinsen in einigen Schwellenländern wegen der anziehenden Inflation und der zunehmenden Kapitalabflüsse seit dem Jahr 2009 teilweise deutlich angehoben.

Zusätzlich wird das **langfristige Wachstumspotenzial** in einzelnen Schwellenländern durch länderspezifische Faktoren geschwächt, wie etwa eine mangelnde Verkehrsinfrastruktur, eine schlechte Stromversorgung, eine hohe Abhängigkeit von Rohstoffen oder protektionistische Maßnahmen seitens der Politik. Vor dem Jahr 2012 wurde der wachstumsdämpfende Einfluss dieser Faktoren in Ländern wie Brasilien, Indien, Indonesien, der Türkei und Südafrika durch einen **starken Zufluss an Portfoliokapital** überkompensiert. In den vergangenen fünf Jahren verschlechterten sich die Leistungsbilanzen teilweise deutlich und sind nunmehr defizitär (Kasten 2, Seite 39). Verbunden mit den Kapitalzuflüssen expandierte die inländische Kreditvergabe und ließ die Binnenwirtschaften stark wachsen.

Die generell besseren konjunkturellen Aussichten in den Industrieländern, die allgemeine Beruhigung im Euro-Raum und der möglicherweise früher als bislang erwartete Ausstieg der Fed aus dem Quantitative Easing führten zur Umkehr der Kapitalflüsse. Damit verbunden ist ein erheblicher Abwertungsdruck für die Währungen der Schwellenländer, dem mehrere Zentralbanken durch Leitzinserhöhungen und/oder Devisenmarktinterventionen zu begegnen versuchen. Zudem sind die Inflationsraten in den meisten Schwellenländern weiterhin hoch, sodass seitens der Geldpolitik eher mit restriktiven Impulsen für das kommende Jahr zu rechnen ist.

2. Leichte Beschleunigung im kommenden Jahr

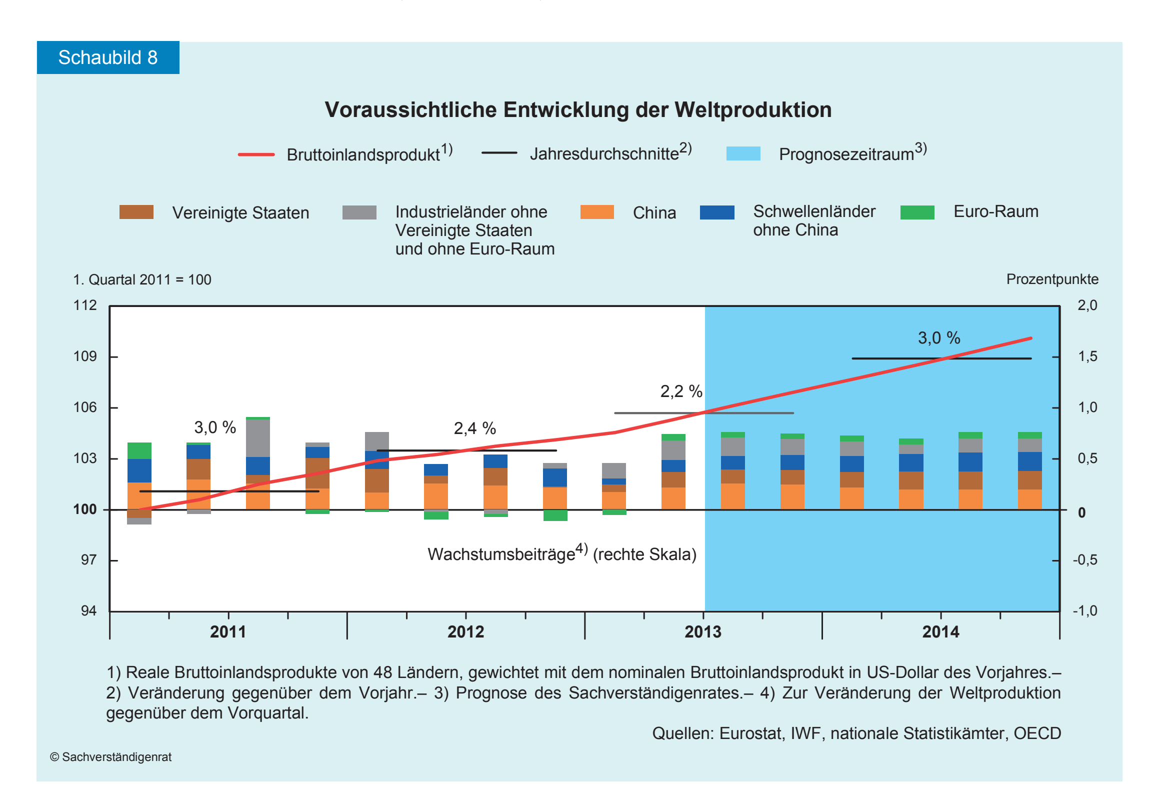
45. Am aktuellen Rand deutet eine Vielzahl von Frühindikatoren darauf hin, dass der Anstieg der Weltproduktion im weiteren Verlauf dieses Jahres zunehmen wird. Vor allem in den **Industrieländern** ist eine Stimmungsverbesserung sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch der Verbraucher zu beobachten. Dieses Bild wird durch die Frühindikatoren der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bestätigt. Für das nächste Jahr deutet sich an, dass die Produktionstätigkeit in den **Vereinigten Staaten** beschleunigt zulegen wird. Unter der Annahme einer Einigung im Kongress über die Finanzpolitik zu Beginn des nächsten Jahres ist zu erwarten, dass sich die seit zwei Jahren zu verzeichnende Verbesserung auf dem Immobilienmarkt weiter fortsetzt und durch Vermögenseffekte die Konsumnachfrage der privaten Haushalte angeregt wird. Zudem ist für das kommende Jahr trotz der stetigen Verbesserung auf dem US-amerikanischen Arbeitsmarkt nicht mit einer Zinsanhebung der Fed zu rechnen, sodass die expansive Geldpolitik weiterhin die Investitionstätigkeit der Unternehmen sowie die Immobiliennachfrage stimulieren sollte. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich für das **Vereinigte Königreich** ab. Hier dürfte zudem die Exportnachfrage nicht mehr so stark durch die Entwicklungen im Euro-Raum gedämpft werden.

46. Trotz der Entwicklungen in den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich ist für die Industrieländer insgesamt nur eine moderate Produktionsausweitung zu erwarten. Dies liegt zum Großteil an der Entwicklung im **Euro-Raum**. Zwar ist davon auszugehen, dass im Jahr 2014 das Bruttoinlandsprodukt nach zwei Jahren wieder zulegen kann. Jedoch dürften die Anpassungsprozesse in den Programmländern sowie in Italien und in Spanien einem kräftigeren Aufschwung im Wege stehen. Zudem gehen immer noch restriktive Impulse von der Fiskalpolitik aus, die jedoch geringer ausfallen dürften als in den Vorjahren. Ferner existieren angebotsseitige Beschränkungen seitens der Kreditvergabe, da die Banken in diesen Ländern noch mit den Folgen der Euro-Krise zu kämpfen haben. In **Japan** dürften die wirtschaftspolitischen Impulse seitens der Fiskalpolitik im Verlauf des kommenden Jahres auslaufen und von daher eine Abschwächung des Produktionsanstiegs einsetzen. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts der gesamten Industrieländer dürfte in diesem Jahr mit 1,1 % noch schwach ausfallen. Für das kommende Jahr 2014 ist zu erwarten, dass sich der Produktionsanstieg auf 2,0 % belaufen wird.

47. Aller Voraussicht nach wird sich der Produktionsanstieg in den **Schwellenländern** im Prognosezeitraum wieder leicht beschleunigen. Impulse sollten hierbei vom Außenhandel ausgehen, da der Welthandel durch die Produktionsausweitung in den Industrieländern stärker expandiert. Hiervon dürften vor allem die asiatischen Schwellenländer, insbesondere **China,** begünstigt sein. In China dürften infolgedessen die Einkommenszuwächse der privaten Haushalte wieder höher ausfallen und somit dazu beitragen, dass der private Verbrauch im kommenden Jahr erheblich stärker ausgeweitet wird als in diesem Jahr. Aufgrund der leichten Belebung der Weltkonjunktur ist zudem damit zu rechnen, dass die Nachfrage nach Rohstoffen wieder anzieht, die vor allem den Schwellenländern in Lateinamerika zugutekommen dürfte. Gleichwohl verhindern weiterhin länderspezifische Probleme, die sich negativ auf die Wachstumspotenziale auswirken, eine positivere konjunkturelle Entwicklung.

Zudem wirkt die Geldpolitik in den meisten Schwellenländern restriktiv; diese ist derzeit darauf ausgerichtet, einen weiteren Kapitalabfluss zu vermeiden sowie die relativ hohen Inflationsraten wieder zu senken. Im Vergleich zu den Industrieländern werden die Expansionsraten des Bruttoinlandsprodukts der Schwellenländer im Durchschnitt trotzdem deutlich höher ausfallen. So wird die prognostizierte Zuwachsrate für diese Ländergruppe nach 4,9 % im Jahr 2013 bei 5,4 % im Jahr 2014 liegen. Die Schwellenländer liefern somit in diesem und im kommenden Jahr einen geringfügig größeren Wachstumsbeitrag zum Anstieg der Weltproduktion als die Industrieländer (Schaubild 8).

Schaubild 8



1) Reale Bruttoinlandsprodukte von 48 Ländern, gewichtet mit dem nominalen Bruttoinlandsprodukt in US-Dollar des Vorjahres.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Prognose des Sachverständigenrates.– 4) Zur Veränderung der Weltproduktion gegenüber dem Vorquartal.

Quellen: Eurostat, IWF, nationale Statistikämter, OECD

48. Der Sachverständigenrat geht davon aus, dass die **Weltproduktion** im Jahr 2013 und im kommenden Jahr 2014 moderat um 2,2 % beziehungsweise 3,0 % expandieren wird (Tabelle 1). Für das Jahr 2013 zeichnet sich ferner ab, dass der **Welthandel** vorrausichtlich um 2,2 % steigt. Im kommenden Jahr dürfte der weltweite Außenhandel wieder stärker, mit einer Rate von 5,2 %, zulegen. Bei dieser Prognose wird angenommen, dass sich die nominalen Wechselkurse nicht verändern. Zudem wird der Ölpreis durch die Future-Preise fortgeschrieben, sodass im Durchschnitt des Jahres 2013 der Preis für ein Barrel Rohöl (Brent) 108,5 US-Dollar und für das kommende Jahr 106,3 US-Dollar beträgt.

Risiken

49. Für die internationale Konjunktur bestehen im Jahr 2014 mehrere Risiken. So basiert die Prognose auf der Annahme, dass sich der Kongress der Vereinigten Staaten zu Beginn des kommenden Jahres auf eine neuerliche Anhebung der Schuldenobergrenze einigen kann. Sollte dies wider Erwarten nicht der Fall sein, hätte das gravierende Folgen für die Weltkonjunk-

Tabelle 1

Reales Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise ausgewählter Länder

Ländergruppe/Land	Gewicht in %[1]	Bruttoinlandsprodukt			Verbraucherpreise		
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %					
		2012	2013[2]	2014[2]	2012	2013[2]	2014[2]
Europa	**33,5**	**0,0**	**0,2**	**1,5**	**2,7**	**2,0**	**2,0**
Euro-Raum	21,2	– 0,7	– 0,4	1,1	2,5	1,4	1,5
Vereinigtes Königreich	4,0	0,1	1,4	2,6	2,8	2,6	2,4
Russland	3,1	3,4	1,1	2,4	5,1	6,7	6,0
Mittel- und Osteuropa[3]	2,0	0,7	0,8	2,0	3,7	1,5	1,9
übrige Länder[4]	3,3	1,3	1,1	1,9	0,5	0,6	1,2
Amerika	**36,0**	**2,6**	**1,9**	**2,8**	**3,0**	**2,8**	**3,1**
Vereinigte Staaten	25,1	2,8	1,6	2,5	2,1	1,5	2,0
Lateinamerika[5]	4,0	3,8	2,9	4,4	7,1	8,3	8,5
Brasilien	4,0	0,9	3,0	3,0	5,4	6,2	5,4
Kanada	2,9	1,7	1,6	2,3	1,5	1,1	1,6
Asien	**30,5**	**4,7**	**4,6**	**4,8**	**2,6**	**2,7**	**3,1**
China	11,8	7,7	7,7	7,7	2,7	2,5	3,0
Japan	9,5	2,0	1,9	1,5	0,0	0,3	1,5
Asiatische Industrieländer[6]	3,4	1,7	2,9	4,5	2,7	1,6	2,3
Indien	3,0	3,8	2,8	4,3	10,4	10,5	8,0
Südostasiatische Schwellenländer[7]	2,8	6,3	4,7	4,9	3,4	4,4	4,6
Insgesamt	**100**	**2,4**	**2,2**	**3,0**	**2,8**	**2,5**	**2,7**
Industrieländer[8]	71,3	1,2	1,1	2,0	2,0	1,4	1,8
Schwellenländer[9]	28,7	5,1	4,9	5,4	4,8	5,3	5,1
nachrichtlich:							
exportgewichtet[10]	100	0,8	0,9	2,1	.	.	.
Nach dem Messkonzept des IWF[11]	100	3,2	3,1	3,9	.	.	.
Welthandel	x	2,4	2,2	5,2	.	.	.

1) Anteil des nominalen Bruttoinlandsprodukts des Jahres 2011 in US-Dollar aller aufgeführten Länder bzw. Ländergruppen an dem nominalen Bruttoinlandsprodukt insgesamt.– 2) Prognose des Sachverständigenrates.– 3) Bulgarien, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Tschechische Republik und Ungarn.– 4) Dänemark, Norwegen, Schweden und Schweiz.– 5) Argentinien, Chile, Kolumbien, Mexiko und Venezuela.– 6) Hongkong, Republik Korea, Singapur und Taiwan.– 7) Indonesien, Malaysia, Philippinen und Thailand.– 8) Asiatische Industrieländer, Euro-Raum, Mittel- und Osteuropa, Dänemark, Japan, Kanada, Norwegen, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten.– 9) Lateinamerika, Südostasiatische Schwellenländer, Brasilien, China, Indien und Russland.– 10) Summe der aufgeführten Länder. Gewichtet mit den Anteilen an der deutschen Ausfuhr im Jahr 2011.– 11) Gewichte nach Kaufkraftparitäten und hochgerechnet auf den Länderkreis des IWF (World Economic Outlook, Oktober 2013).

Quellen: Eurostat, IWF, OECD

tur. Eine **Nichtanhebung der Schuldenobergrenze** würde bedeuten, dass die Staatsausgaben der Vereinigten Staaten soweit gekürzt werden müssten, dass sie durch die laufenden Einnahmen gedeckt wären. Eine solch dramatische Reduzierung der Staatsausgaben wäre mit einer schweren Rezession in den Vereinigten Staaten verbunden. Zudem würde das weltweite Finanzsystem in Mitleidenschaft gezogen werden, da die US-amerikanische Staatsanleihe ihren Status als risikoloses Wertpapier verlieren könnte.

50. Ein weiteres **Risiko** geht von der **Wirtschaftsentwicklung in zahlreichen Ländern des Euro-Raums** aus. Es besteht die Gefahr, dass viele Regierungen durch die Beruhigung auf den Finanzmärkten in ihren Reformanstrengungen sowie der Haushaltskonsolidierung nachlassen. In diesem Fall könnten die Finanzmärkte erneut das Vertrauen verlieren, mit der

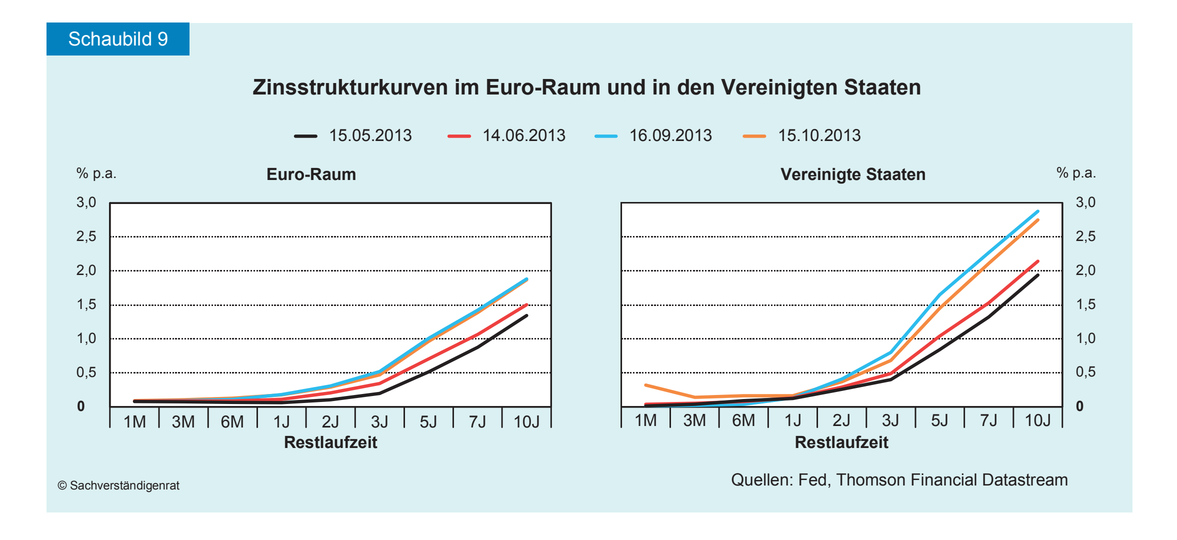
Folge, dass die Staatsanleiherenditen wieder deutlich ansteigen und dies über mehrere Kanäle zur Eintrübung der konjunkturellen Perspektiven führt.

51. Es besteht aber zugleich die Chance auf eine deutlich bessere Entwicklung im Euro-Raum. So ist momentan noch nicht einzuschätzen, wie hoch die in näherer Zukunft einsetzenden **Wachstumseffekte der Reformmaßnahmen** in den betreffenden Mitgliedstaaten sind. Beispielsweise ist in Portugal die Arbeitslosenquote zuletzt deutlich gesunken, und das Bruttoinlandsprodukt expandierte.

52. Die Geldpolitik in den Industrieländern birgt ebenfalls Risiken für die Weltkonjunktur. Im positiven Sinn könnten in einem Umfeld abnehmender Unsicherheit die **expansiven realwirtschaftlichen Effekte niedriger Zinsen** zunehmen und einen Aufschwung verstärken (Vavra, 2013; Aastveit et al., 2013). Ein negatives Risiko für die konjunkturelle Erholung liegt in einem **schlecht kommunizierten Ausstieg aus der expansiven Geldpolitik** in den Industrieländern. So könnten die Erwartungen bezüglich der zukünftigen Zinsentwicklung zwischen den Finanzmärkten und den Zentralbanken auseinanderfallen.

Die Andeutung der Fed, ihre Anleihekäufe in naher Zukunft zurückführen zu wollen, hat bereits zu einem deutlichen Anstieg der Langfristzinsen in den Vereinigten Staaten geführt. Die Zinsniveaus in anderen Wirtschaftsräumen stiegen ebenfalls an (Schaubild 9). Ein Grund hierfür könnte sein, dass die Finanzmärkte einen früheren Ausstieg aus der Nullzinspolitik unterstellen. Ferner könnte die Risikoprämie für langfristige Zinssätze gestiegen sein, da die Unsicherheit bezüglich der zukünftigen geldpolitischen Ausrichtung zugenommen hat. Unabhängig von diesen Gründen kann ein Anstieg des Zinsniveaus, der nicht im Einklang mit den Inflations- und Produktionserwartungen der Zentralbanken steht, die konjunkturelle Entwicklung schon heute belasten (Kasten 1).

Schaubild 9



53. Der Sachverständigenrat schätzt hingegen die **Gefahr von Währungskrisen** in den Schwellenländern infolge des Ausstiegs aus der sehr expansiven Geldpolitik in den Industrieländern als gering ein. So weisen die meisten Schwellenländer heute im Vergleich zu früheren

Währungskrisen weitaus bessere makroökonomische Fundamentaldaten auf. Gleichwohl ist in einigen Ländern, die einen hohen Anteil an Fremdwährungsverbindlichkeiten aufweisen, die Gefahr einer Währungskrise latent vorhanden (Kasten 2, Seite 39).

Kasten 1

Konjunkturelle Effekte einer möglichen Zinserhöhung in den Vereinigten Staaten

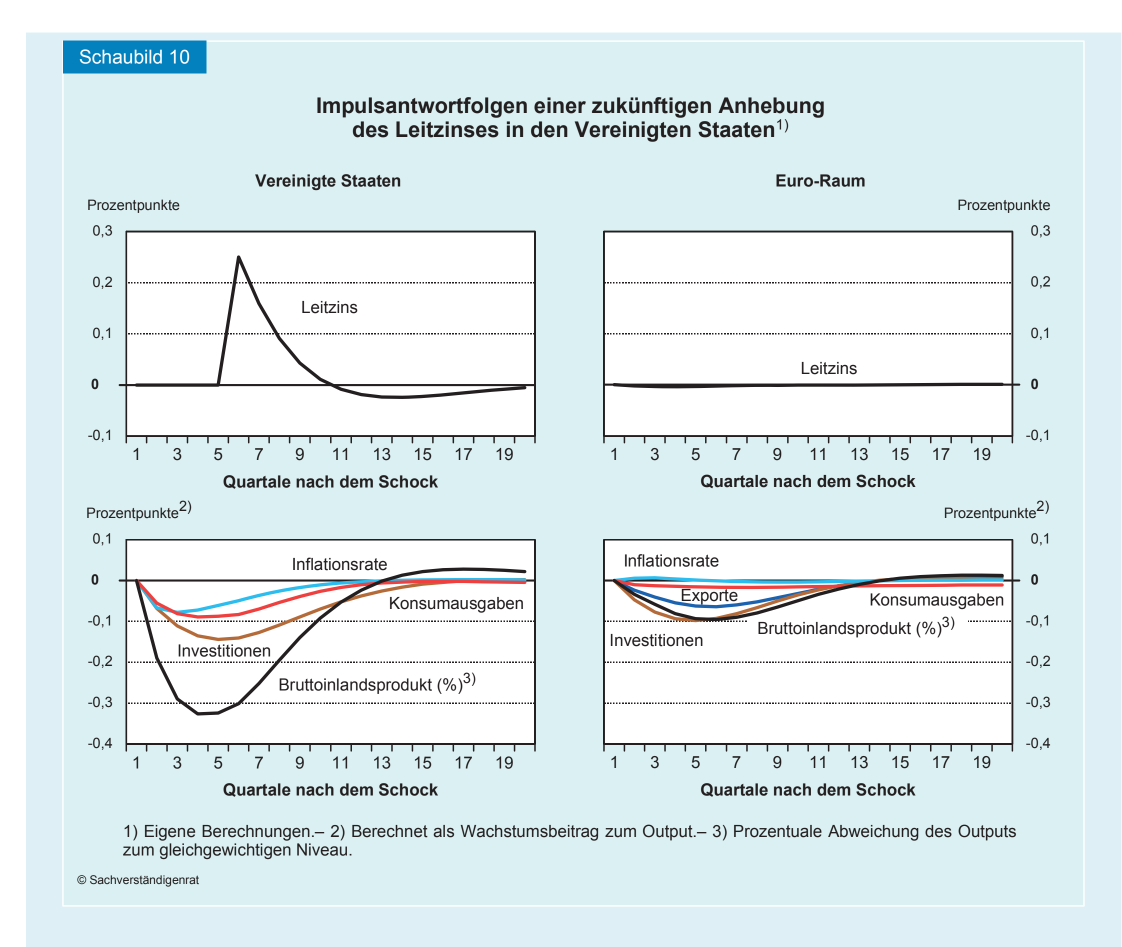
Die Langfristzinsen an den Kapitalmärkten haben seit Mai dieses Jahres kräftig angezogen. Dies geschah, nachdem die US-amerikanische Federal Reserve (Fed) angedeutet hatte, ihre Wertpapierkäufe in Höhe von monatlich 85 Mrd US-Dollar im Rahmen des dritten Quantitative Easing-Programms (QEIII) in naher Zukunft zu reduzieren. Diese Ankündigung hat seitdem eine Debatte über einen baldigen Ausstieg der Fed aus ihrer Niedrigzinspolitik und deren konjunkturelle Folgen ausgelöst (Asmussen, 2013; Lagarde, 2013). Im Folgenden sollen daher die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer erwarteten Zinserhöhung untersucht werden.

Hierzu wird ein Neu-Keynesianisches-Modell herangezogen (Gali, 2008). Diese Modellklasse spielt in der modernen makroökonomischen Forschung sowie in der Politikanalyse von Zentralbanken eine große Rolle (Christiano et al., 2005; Smets und Wouters, 2007). Hier wird das New Area-Wide Model (NAWM) verwendet (Coenen et al., 2008), das die Volkswirtschaften des Euro-Raums und der Vereinigten Staaten sowie deren Verflechtungen untereinander abbildet (Ziffer 218). Die Parametrisierung für die Vereinigten Staaten wurde von Cogan et al. (2013) übernommen. Bezüglich der Modellauswahl sind die dargestellten Ergebnisse robust. Simulationen mit dem Smets-Wouters-Modell führen zu vergleichbaren Ergebnissen. Eine zentrale Annahme der Neu-Keynesianischen-Modelle besteht darin, dass private Haushalte sowie Unternehmen rationale Erwartungen bilden und somit alle verfügbaren Informationen über zukünftige Entwicklungen (zum Beispiel Zinsen) in ihre Entscheidungsfindung mit einbeziehen.

Die Geldpolitik der Zentralbanken in den Vereinigten Staaten und im Euro-Raum wird über Änderungen des kurzfristigen Zinssatzes durchgeführt. Die Modellierung des Zinssetzungsverhaltens der Zentralbanken findet über eine Zinsreaktionsfunktion statt, die auf Änderungen der Inflation und der Output-Lücke reagiert. Um die Effekte einer erwarteten Zinserhöhung zu bestimmen, wird in dem Modell eine exogene Anhebung des kurzfristigen Zinssatzes in den Vereinigten Staaten um 0,25 Prozentpunkte im fünften Quartal implementiert. In den ersten vier Quartalen wird für die Wirtschaft der Vereinigten Staaten eine Zinsuntergrenze unterstellt (Zero Lower Bound), da die Fed momentan über keinen Spielraum für Leitzinssenkungen verfügt (Schaubild 10, oben links). Mit diesem Verhalten weicht die Zentralbank in der Simulation absichtlich von ihrer Zinsreaktionsfunktion ab, und dies wird vorab von den Haushalten und Unternehmen antizipiert. Sollte im Gegensatz dazu eine Zinserhöhung im Einklang mit einer stärkeren antizipierten Konjunktur- oder Inflationsentwicklung stehen und die Erwartungen diesbezüglich bei den Marktakteuren sowie der Zentralbank übereinstimmen, würde sich kein zusätzlicher Effekt ergeben. Somit stellt diese Simulation eine Extremsituation dar und die hieraus resultierenden Ergebnisse sollten als Höchstwerte interpretiert werden.

Die Berücksichtigung einer künftigen Zinserhöhung in den Erwartungen der Wirtschaftsakteure führt bereits ein Jahr zuvor zur Eintrübung der Konjunktur (Schaubild 10, unten links). Insbesondere gehen die Investitionen zurück. Der Grund hierfür ist, dass die Absatzerwartungen der Firmen sich verschlechtern, sodass schon heute Investitionsprojekte unrentabel erscheinen, die ansonsten gerade noch rentabel gewesen wären. Zudem geht der private Konsum zurück, da die Haushaltseinkommen aufgrund einer geringeren Produktion sinken.

Schaubild 10



1) Eigene Berechnungen.– 2) Berechnet als Wachstumsbeitrag zum Output.– 3) Prozentuale Abweichung des Outputs zum gleichgewichtigen Niveau.

Eine erwartete Zinserhöhung in den Vereinigten Staaten entfaltet zusätzlich über den Außenhandelskanal Effekte auf die Konjunktur im Euro-Raum. Hierbei wird unterstellt, dass die europäische Geldpolitik endogen auf die heimische Konjunkturentwicklung reagiert. Der Rückgang der Binnennachfrage in den Vereinigten Staaten führt zu einer geringeren Nachfrage nach Gütern aus dem Euro-Raum. Dies kann durch die nominale Abwertung des Euro nicht kompensiert werden, sodass die Exporte und die Produktion zurückgehen (Schaubild 10, unten rechts).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ein antizipierter Ausstieg der Fed aus der Niedrigzinspolitik schon heute zu einer Abkühlung der Konjunktur in den Vereinigten Staaten führen könnte und dies mit negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft im Euro-Raum verbunden wäre. Dabei sind die Auswirkungen der erwarteten Zinserhöhung auf das Bruttoinlandsprodukt der Vereinigten Staaten mehr als doppelt so hoch wie im Falle einer unerwarteten sofortigen Zinserhöhung von der gleichen Größenordnung, da das Bruttoinlandsprodukt bereits im Vorfeld der Zinserhöhung fällt und sich ein temporär selbstverstärkender Effekt aufbaut.

II. Zur Lage in den Ländern außerhalb des Euro-Raums

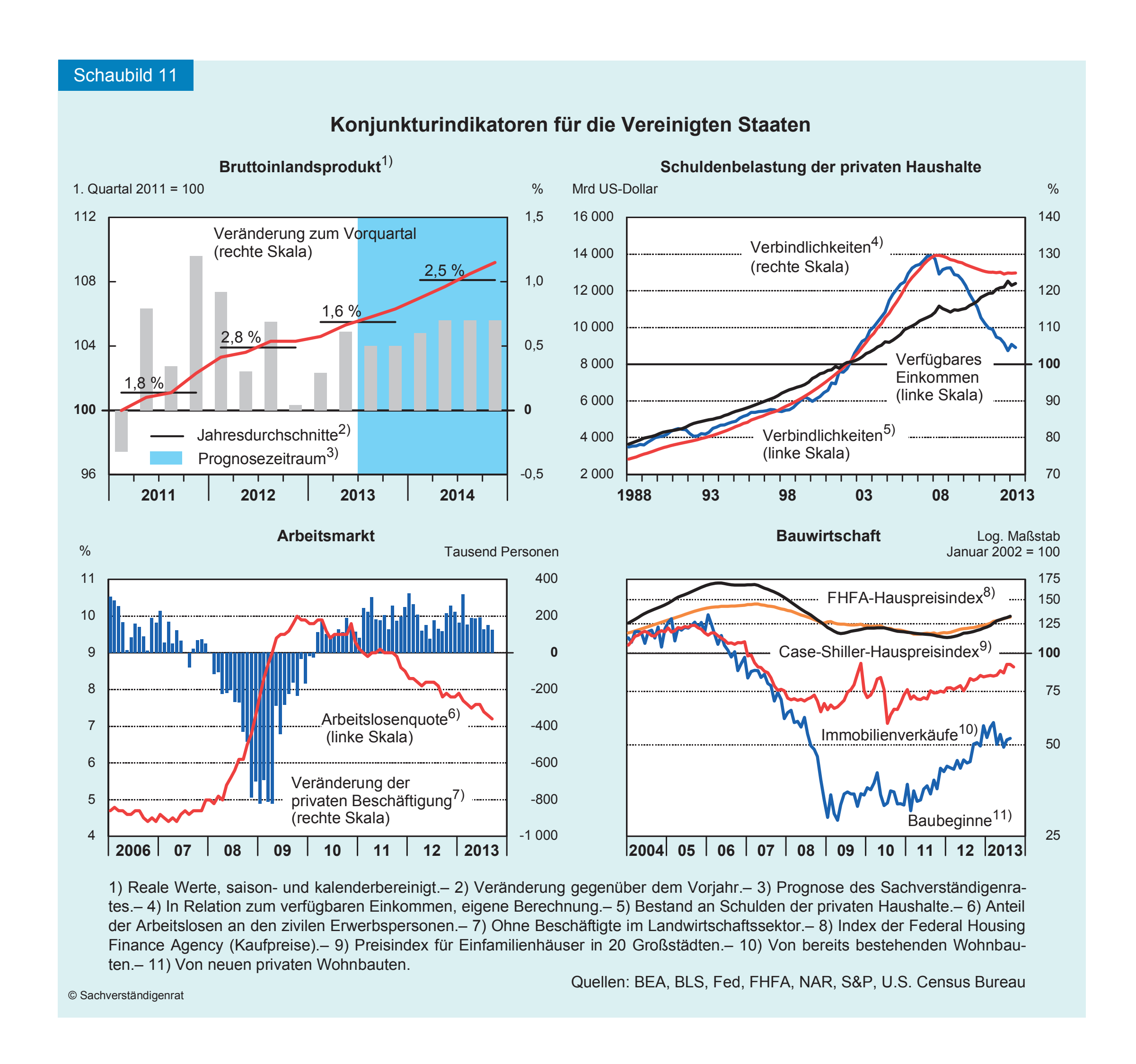
1. Industrieländer: Wirtschaft belebt sich

54. Die konjunkturelle Situation in den meisten Industrieländern hat sich seit Jahresbeginn verbessert. Über alle Länder hinweg haben die sehr expansive Geldpolitik sowie die abnehmende Unsicherheit bezüglich des Fortgangs der Euro-Krise (JG 2012 Ziffern 105 ff.) und

das Überwinden der Fiskalklippe in den Vereinigten Staaten (JG 2012 Ziffer 46) zum jüngsten Aufschwung beigetragen. Nichtsdestotrotz werden die wirtschaftliche Lage und die zukünftigen Perspektiven in den einzelnen Ländern zu bedeutenden Teilen durch länderspezifische Faktoren getrieben.

Vereinigte Staaten: Haushaltsstreit gefährdet den Aufschwung

55. Nach einem schleppenden Verlauf zum Jahresende 2012 gewann die Konjunktur in den Vereinigten Staaten im Jahresverlauf wieder an Schwung. Im ersten und zweiten Quartal dieses Jahres legte das Bruttoinlandsprodukt mit Raten von 0,3 % beziehungsweise 0,6 % gegenüber den Vorquartalen zu (Schaubild 11). Positive Wachstumsimpulse gingen dabei ausschließlich vom privaten Sektor aus. Die Privaten Konsumausgaben, die etwa 70 % des US-amerikanischen Bruttoinlandsprodukts ausmachen, leisteten den größten Wachstumsbeitrag. Zudem ging ein nennenswerter Beitrag von den privaten Wohnungsbauinvestitionen aus, die im Verlauf des Jahres sehr deutlich zulegen konnten. Im Gegensatz dazu kamen negative Wachstumsbeiträge vom Staatssektor.



1) Reale Werte, saison- und kalenderbereinigt.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Prognose des Sachverständigenrates.– 4) In Relation zum verfügbaren Einkommen, eigene Berechnung.– 5) Bestand an Schulden der privaten Haushalte.– 6) Anteil der Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen.– 7) Ohne Beschäftigte im Landwirtschaftssektor.– 8) Index der Federal Housing Finance Agency (Kaufpreise).– 9) Preisindex für Einfamilienhäuser in 20 Großstädten.– 10) Von bereits bestehenden Wohnbauten.– 11) Von neuen privaten Wohnbauten.

Quellen: BEA, BLS, Fed, FHFA, NAR, S&P, U.S. Census Bureau

56. Die Expansion der Binnennachfrage wird getragen durch die positiven Entwicklungen auf dem Arbeits- und Immobilienmarkt, die schon im Jahr 2012 eingesetzt hatten und sich im bisherigen Jahresverlauf 2013 fortsetzten. So liegt die Anzahl der **Beschäftigten** (außerhalb des Landwirtschaftssektors) im bisherigen Jahresdurchschnitt bei knapp 136 Millionen Beschäftigten und damit um fast 2 Millionen Beschäftigte höher als im Durchschnitt des Jahres 2012. Jedoch ist die Beschäftigung noch gut 2 Millionen Beschäftigte vom Höchststand des Jahres 2007 entfernt. Die Arbeitslosenquote sank kontinuierlich von 7,9 % zu Jahresbeginn 2013 auf 7,2 % im September 2013; dies ist unter anderem auf einen Rückgang der Partizipationsquote zurückzuführen.

57. Auf dem **Immobilienmarkt** haben sich die bereits im Vorjahr zu verzeichnenden positiven Tendenzen fortgesetzt. Die Immobilienpreise, gemessen durch den FHFA-Index, sind saisonbereinigt bis August 2013 im Vergleich zum Tiefstand im März 2011 um 13,8 % gestiegen. Die Erholung der Immobilienpreise schlug sich in einem entsprechenden Anstieg des Netto-Immobilienvermögens der privaten Haushalte nieder, sodass sich die Verschuldungssituation weiter verbesserte. Das Verhältnis der Verbindlichkeiten der privaten Haushalte zum verfügbaren Einkommen ging bis zum Jahresbeginn 2013 auf 105 % zurück und liegt damit mehr als 20 Prozentpunkte unter dem unmittelbar vor dem Ausbruch der Finanzkrise erreichten Spitzenwert. Insbesondere die Verschuldung aus Hypothekenkrediten wurde zurückgefahren. Bemerkenswert ist, dass der Entschuldungsprozess der privaten Haushalte auf einen Anstieg der Vermögenspreise und nicht auf einen Anstieg der Ersparnis zurückgeht. Das Absinken der Sparquote zu Jahresbeginn trug sogar dazu bei, dass die Privaten Konsumausgaben nicht sonderlich stark von den Steuererhöhungen zu Jahresbeginn getroffen wurden.

58. Die Steuererhöhungen fielen mit weiteren Konsolidierungsmaßnahmen in Form von Ausgabenkürzungen zusammen, die sich in einem negativen Wachstumsbeitrag der staatlichen Nachfrage widerspiegelten. Zwar kam es nicht zu einer vollständigen Umsetzung der vor Jahresende 2012 gesetzlich verankerten Haushaltskürzungen und Steuererhöhungen, aber das Volumen der endgültig beschlossenen Sparmaßnahmen in Höhe von über 2 % des Bruttoinlandsprodukts war immer noch beträchtlich (CBO, 2013).

Für den Prognosezeitraum geht ein hohes Risiko von der Finanzpolitik aus. Anfang Oktober 2013 konnten sich die Regierung und die Opposition nicht auf einen Bundeshaushalt für das Fiskaljahr 2014 einigen. Zudem drohte bis Mitte Oktober der Zahlungsausfall der Vereinigten Staaten, da sich der Kongress nicht auf die Anhebung der Schuldenobergrenze von damals 16,7 Billion US-Dollar verständigen konnte. Erst wenige Stunden vor Erreichen dieser Obergrenze wurde ein Kompromiss erzielt. Dieser sieht einen Übergangshaushalt für die Zeit bis zum 15. Januar 2014 sowie eine Finanzierung über neue Kredite bis zum 7. Februar 2014 vor.

In Folge der Nichtverabschiedung des Haushalts wurden 800 000 Bundesbeschäftigte gezwungen, unbezahlten Urlaub zu nehmen (Government Shutdown). Zwar sind die daraus resultierenden direkten Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt vernachlässigbar, jedoch dürften die jüngsten Ereignisse und die gegenwärtige Verschiebung des Problems zu einem Anstieg

der wirtschaftspolitischen Unsicherheit führen. Aller Voraussicht nach wird dies die Investitions- und Konsumnachfrage der Unternehmen sowie der privaten Haushalte dämpfen (Fernández-Villaverde et al, 2011; Born und Pfeifer, 2013).

59. Die Fed hat ihre expansive Geldpolitik beibehalten. Der Leitzins wurde unverändert auf einem Niveau von 0 bis 0,25 % belassen. Zudem hat sie Ende des Jahres 2012 angekündigt, ihren Leitzins nicht anzuheben, solange die Arbeitslosenquote nicht unter 6,5 % gesunken ist, ihre ein- bis zweijährigen Inflationserwartungen nicht die Rate von 2,5 % übersteigen oder die langfristigen Inflationserwartungen sich nicht deutlich erhöhen. Ebenfalls wurde die quantitative Lockerung, in deren Rahmen die Fed monatlich Staatsanleihen und immobilienbesicherte Wertpapiere in Höhe von insgesamt 85 Mrd US-Dollar kauft, wie geplant fortgesetzt.

Eine Erwägung der Entscheidungsträger der Fed im Mai dieses Jahres, die Anleihekäufe in naher Zukunft zu reduzieren, hat die Renditen von langlaufenden US-amerikanischen Wertpapieren spürbar ansteigen lassen. Um die daraus resultierenden Risiken für den Aufschwung zu verringern, wurde im Oktober die Rückführung der Anleihekäufe vorerst zurückgestellt. Jedoch ist davon auszugehen, dass bei einem weiteren Rückgang der Arbeitslosenquote sowie einer Einigung im Haushaltsstreit die Anleihekäufe im Verlauf des kommenden Jahres zurückgefahren werden. Trotzdem bleibt die Geldpolitik für den Prognosezeitraum expansiv ausgerichtet, da mit keiner Anhebung des Leitzinses zu rechnen ist.

60. Vor dem Hintergrund der weiterhin stark expansiven Geldpolitik und unter der Annahme einer Einigung im Haushaltsstreit zu Jahresbeginn 2014 wird sich die Erholung auf dem Arbeits- sowie Immobilienmarkt fortsetzen. Dies dürfte die private Verschuldungssituation weiter entlasten. Zudem hat das niedrige Zinsniveau dafür gesorgt, dass der Anteil des verfügbaren Einkommens, den die privaten Haushalte für den Schuldendienst aufwenden müssen, zuletzt auf ein niedriges Niveau von gut 10 % gefallen ist; zu Beginn der Finanzkrise in den Vereinigten Staaten im Jahr 2007 wurde noch ein Höchststand von 14 % beobachtet. Insgesamt ist ein verhaltener Anstieg des Bruttoinlandsprodukts trotz höherer Unsicherheit seitens der Finanzpolitik zu erwarten, der nach 1,6 % in diesem Jahr 2,5 % im kommenden Jahr betragen wird.

Japan: „Abenomics“ führt aus der Rezession

61. Die japanische Wirtschaft hat die technische Rezession vom Jahresende 2012 überwunden: Getragen von der starken Exportentwicklung sowie einer Ausweitung des öffentlichen und privaten Konsums legte das Bruttoinlandsprodukt im ersten und zweiten Quartal dieses Jahres um 1,0 % sowie 0,9 % gegenüber dem Vorquartal zu (Schaubild 12). Zur jüngsten Entwicklung trug die mit „Abenomics“ bezeichnete Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik bei. Das wesentliche Merkmal dieser Politik ist die simultane Umsetzung von erheblichen Staatsausgabenausweitungen, expansiver Geldpolitik und Strukturreformen.

62. Das hierzu im Januar beschlossene **Konjunkturpaket** hat einen Umfang von 2,2 % des Bruttoinlandsprodukts des Jahres 2012 (Japanische Regierung, 2013) und verstärkt damit die bereits zuvor bestehende Schieflage der öffentlichen Haushalte. Das Staatsdefizit im

Jahr 2012 betrug 10,1 %, und die Schuldenstandquote entsprach mit 238 % des Bruttoinlandprodukts dem höchsten Wert aller entwickelten Volkswirtschaften. Der japanische Staat hat sich jedoch weitgehend im Inland verschuldet und ist daher weit weniger anfällig für einen Vertrauensverlust ausländischer Investoren und Schwankungen des Wechselkurses. Um mittelfristig die Konsolidierung einleiten zu können, ist eine zweistufige Erhöhung der Umsatzsteuer, von zunächst 5 % auf 8 % im April 2014 und anschließend auf 10 % im Oktober 2015, geplant.

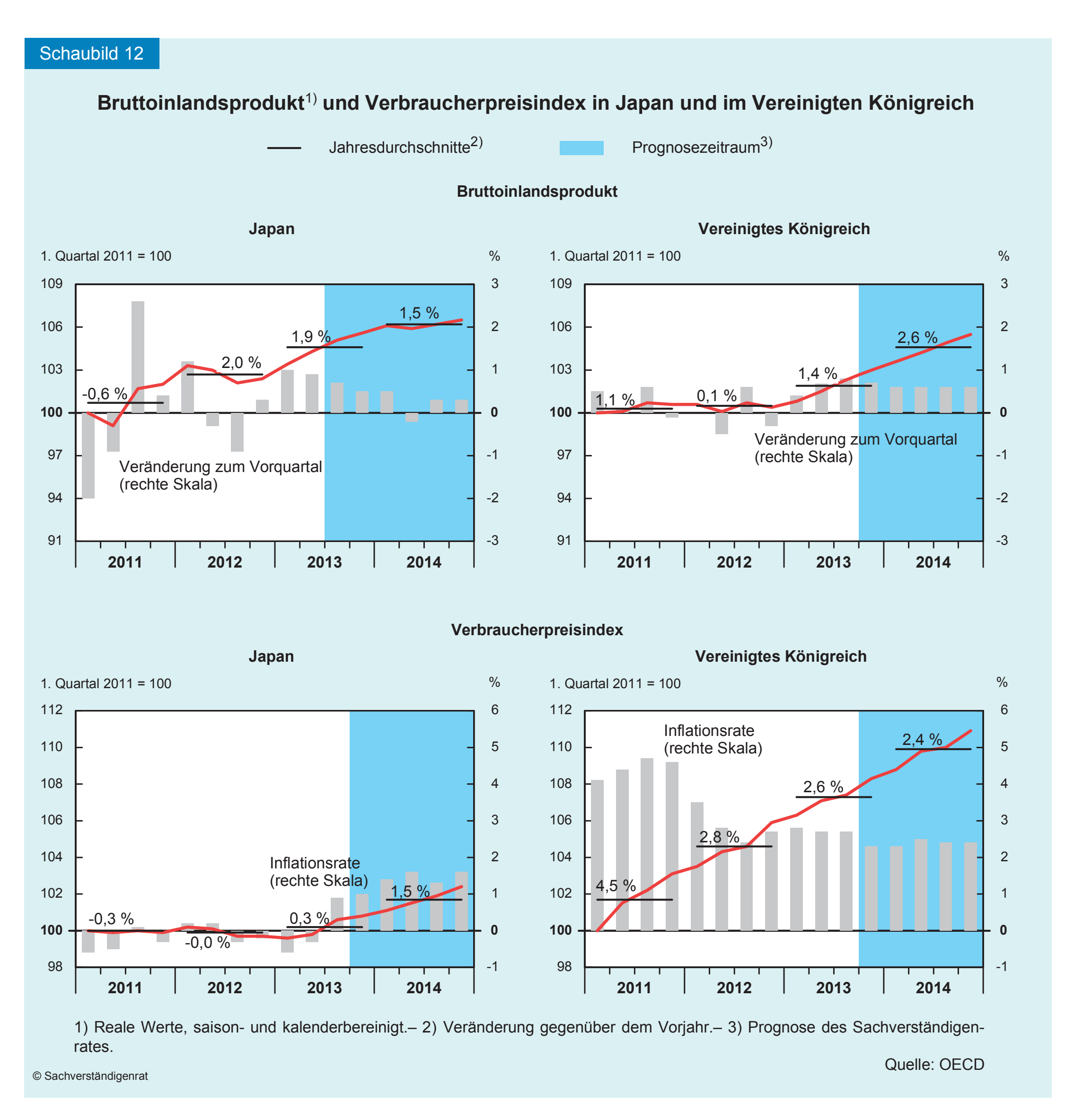


Schaubild 12

Bruttoinlandsprodukt[1] und Verbraucherpreisindex in Japan und im Vereinigten Königreich

1) Reale Werte, saison- und kalenderbereinigt.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Prognose des Sachverständigenrates.

Quelle: OECD

63. Parallel zu den fiskalischen Maßnahmen beschloss die Bank of Japan (BoJ) im April die **Anhebung des Inflationsziels** auf 2 %; sie plant dieses Ziel innerhalb von höchstens zwei Jahren zu erreichen. Hierzu soll die Geldbasis durch den Aufkauf vornehmlich langlaufender Staatsanleihen bis Ende 2014 verdoppelt werden. Als Resultat wertete der Yen im September dieses Jahres gegenüber dem US-Dollar im Vorjahresvergleich um mehr als 25 % ab.

64. Für den **Prognosezeitraum** wird angenommen, dass die japanische Regierung im Herbst des Jahres 2013 Strukturreformen beschließt, welche die Deregulierung des Arbeitsmarkts vorantreiben sowie ausländischen Investoren den Zugang zu einigen bisher für das Ausland abgeschotteten Wirtschaftssektoren ermöglichen. Diese Reformen dürften das derzeit niedrige Trendwachstum Japans anheben. Die äußerst expansive Geldpolitik wird voraussichtlich die japanische Wirtschaft aus der Deflation lösen, da sich die steigenden Inflationserwartungen von momentan 2 % im kommenden Jahr in tatsächlich anziehenden Inflationsraten niederschlagen dürften. Zusammen mit der Nullzinspolitik der Zentralbank stimuliert dies die Binnennachfrage durch negative Realzinsen.

Ferner wird die deutlich verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit zusammen mit einem anziehenden Welthandel zu einer beschleunigten Expansion der Ausfuhren führen. All diese Faktoren bewirken einen robusten Aufschwung, der die im nächsten Jahr einsetzende Haushaltskonsolidierung überkompensiert. Der Sachverständigenrat erwartet für Japan im laufenden Jahr einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 1,9 % und im kommenden Jahr eine Rate von 1,5 %.

Vereinigtes Königreich: Wirtschaft wird vom Aufschwung im Euro-Raum begünstigt

65. Die Wirtschaft im Vereinigten Königreich konnte sich aus der Stagnation im Jahr 2012 lösen. Nach einem Anstieg von 0,4 % gegenüber dem Vorquartal zu Jahresbeginn expandierte das Bruttoinlandsprodukt im zweiten und dritten Quartal um 0,7 % beziehungsweise 0,8 % (Schaubild 12). Der Außenbeitrag trug hierzu wesentlich bei. Die Ausfuhren haben im Jahresverlauf wieder angezogen, da sich die wirtschaftliche Situation im Euro-Raum – dem wichtigsten Handelspartner des Vereinigten Königreichs – verbesserte. Die Binnennachfrage konnte wie im Vorjahr robust zulegen.

66. Trotz der hohen Verschuldung der privaten Haushalte verzeichnet der private Konsum im Vereinigten Königreich einen positiven Zuwachs. Dies ist bemerkenswert, da die Arbeitslosenquote mit 7,6 % immer noch relativ hoch ist und die nominalen Einkommen nur schwach angestiegen sind. Positiv auf den privaten Verbrauch dürfte sich die Verbesserung der Lage auf dem Immobilienmarkt ausgewirkt haben. Diese wurde durch Programme seitens der Bank of England (Funding for Lending Scheme) sowie der Regierung (Help to Buy) gefördert, die den Zugang zu günstigen Krediten erleichtert haben.

67. Um die derzeitige Konjunkturdynamik nicht zu gefährden, sind in naher Zukunft keine stark restriktiven Eingriffe zur öffentlichen Haushaltskonsolidierung vorgesehen. Das langfristig angelegte Ziel eines ausgeglichenen Finanzierungssaldos wird beibehalten, allerdings wurde der Zeitrahmen zur Erreichung dieses Ziels um drei Jahre bis zum Jahr 2018 aufgeschoben. Zudem ist trotz einer aktuellen Inflationsrate von 2,7 % nicht mit einer Anhebung der Leitzinsen im kommenden Jahr zu rechnen, da die Bank of England deren Entwicklung an die Arbeitsmarktentwicklung gekoppelt hat. So soll der momentan bei 0,5 % liegende Leitzins erst nach dem Erreichen einer Arbeitslosenquote von 7 % wieder angehoben werden. Darüber hinaus ist zunächst keine Rückführung der im Zuge der Krise angehäuften Staatsanleihebestände zu erwarten.

68. In diesem Jahr rechnet der Sachverständigenrat für das Vereinigte Königreich mit einer Zunahme des Bruttoinlandsprodukts von 1,4 %. Für das kommende Jahr kann bei weitgehend robuster Binnennachfrage sowie weiterhin anziehenden Ausfuhren in den Euro-Raum von einer Fortsetzung der aktuellen wirtschaftlichen Dynamik ausgegangen werden, sodass die Expansionsrate für das Jahr 2014 2,6 % betragen dürfte.

2. Schwellenländer: Abwärtstrend setzt sich fort

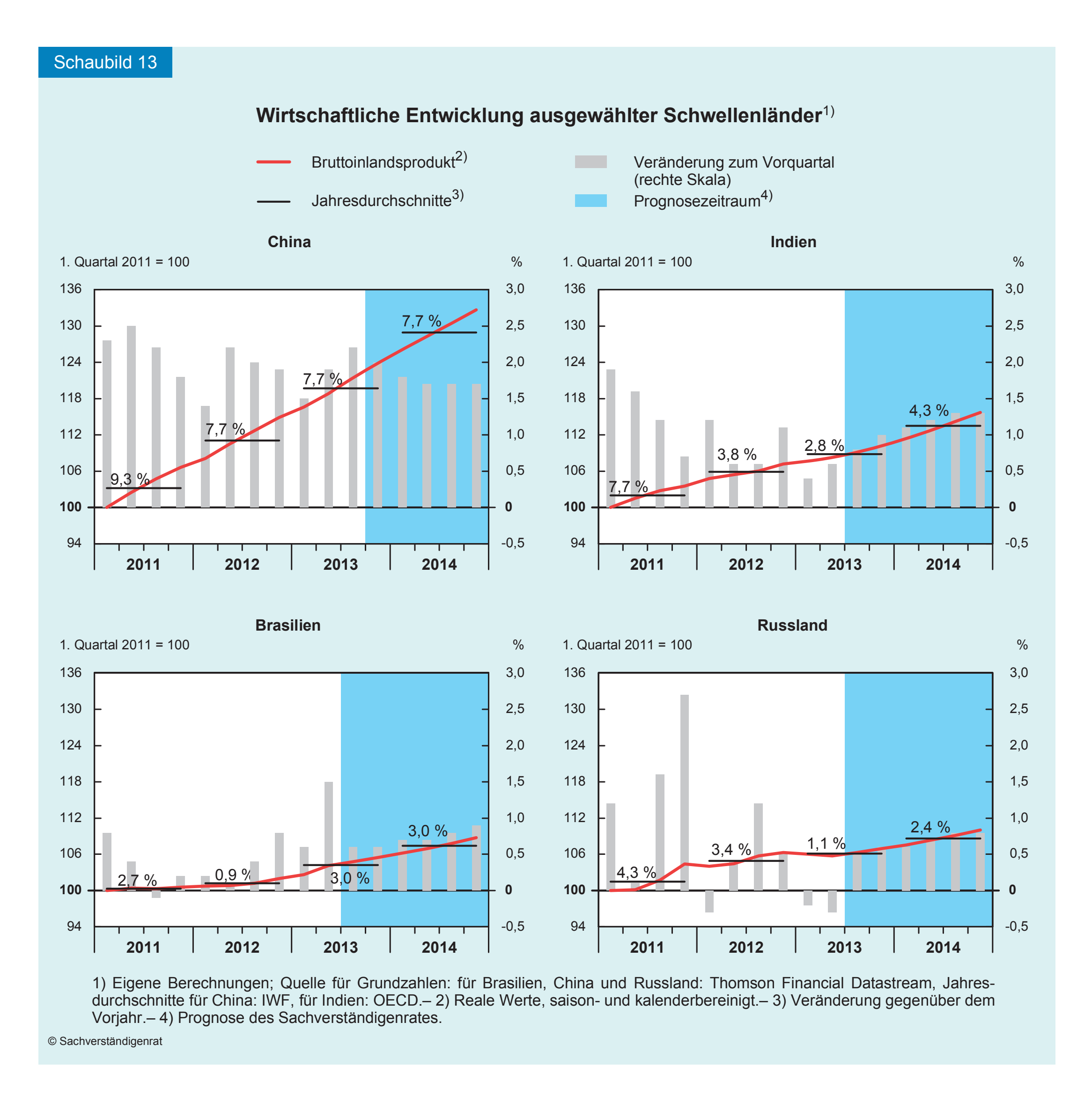
69. Die Schwellenländer haben in den vergangenen Jahren enorm an Bedeutung für die Weltwirtschaft gewonnen. Der Anteil der vier großen Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien und China (BRIC-Staaten) an der Weltproduktion hat sich gemessen in US-Dollar von 7,9 % im Jahr 2000 auf 19,9 % im Jahr 2012 erhöht. Zwar liegen sie hiermit noch hinter den Vereinigten Staaten, die im letzten Jahr gut 22,5 % der Weltproduktion erzielten, aber vor dem Euro-Raum mit 16,6 %. Aus den BRIC-Staaten sticht China mit einem Anteil von 11,4 % heraus. Für den Anstieg der Weltproduktion hat China trotz des geringeren Anteils an der Weltwirtschaftsleistung seit dem Jahr 2008 sogar einen größeren Impuls als die Vereinigten Staaten geliefert, da es deutlich höhere Produktionsanstiege aufweisen konnte. Eine deutliche Verschlechterung der Konjunktur in dieser Ländergruppe hätte daher bei weitem größere Auswirkungen auf die Weltkonjunktur als noch zu Beginn der 2000er-Jahre.

China: Weiterhin starke Abhängigkeit von den Investitionen

70. Der Anstieg der Produktionstätigkeit des größten Schwellenlands China hat sich nach einem schwächeren Jahresbeginn 2013 im Verlauf des Sommers wieder erhöht (Schaubild 13). Insgesamt stieg das Bruttoinlandsprodukt in den ersten drei Quartalen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 7,7 % an. Erneut trugen die Investitionen deutlich zum Wachstum bei. Die Expansionsrate der Privaten Konsumausgaben hingegen hat im bisherigen Jahresverlauf nachgelassen. Der Außenhandel lieferte keinen nennenswerten Wachstumsbeitrag, da die Entwicklung der Ausfuhren in den Euro-Raum und nach Japan schwach war.

71. Ein erheblicher Beitrag zum Anstieg der Investitionen in China kam vom Wohnungsbau. So zogen die Umsätze und Preise auf dem Immobilienmarkt in bestimmten Regionen, nach einer Stagnation im Vorjahr, wieder deutlich an. Die schwache Entwicklung des privaten Verbrauchs wird durch die relativ moderate Entwicklung des real verfügbaren Einkommens hervorgerufen. Während sich die Inflation in den Jahren 2012 und 2013 größtenteils im Bereich zwischen 2 % und 3 % befand, sanken die Zuwächse des nominalen Pro-Kopf-Einkommens gegenüber dem Vorjahr von gut 13 % im Jahr 2012 auf 9 % im ersten Halbjahr 2013.

72. Die **Geld- und Fiskalpolitik** besitzt genügend Spielraum, um bei einer weiteren Abschwächung der Konjunktur stützend einzugreifen. In jüngster Zeit wurde abgesehen vom sozialen Wohnungsbau eine expansive Nachfragepolitik jedoch unterlassen, da mit den Konjunkturprogrammen der Jahre 2008 und 2009 Fehlentwicklungen in bestimmten Wirtschaftsbereichen verbunden waren. So versucht die chinesische Zentralbank (People's Bank of China) momentan, die rasante Kreditexpansion einzudämmen. Das gesamtwirtschaftliche Kreditvolumen stieg seit dem Jahr 2008 von 130 % in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt auf nahezu 200 % im Jahr 2012 (IWF, 2013a). Hierzu hat sowohl die Kreditvergabe des



1) Eigene Berechnungen; Quelle für Grundzahlen: für Brasilien, China und Russland: Thomson Financial Datastream, Jahresdurchschnitte für China: IWF, für Indien: OECD.– 2) Reale Werte, saison- und kalenderbereinigt.– 3) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 4) Prognose des Sachverständigenrates.

Banken- als auch des Nichtbankensektors (Schattenbanken) beigetragen (OECD, 2013). Um den Anstieg der Kreditvergabe zu dämpfen, dürften daher im Prognosezeitraum von der Geldpolitik keine expansiven Impulse ausgehen.

Die restriktive Geldpolitik konnte im Juli 2013 beobachtet werden, als es auf dem Interbankenmarkt zu einem Engpass der Liquiditätsversorgung der Geschäftsbanken kam und die Zentralbank darauf verzichtete, zusätzliche Liquidität zur Verfügung zu stellen. Die in der Folge kurzzeitig stark angestiegenen Interbankenzinsen hatten zu Befürchtungen einer Bankenkrise geführt. Seitdem hat sich die Lage im Bankensystem entspannt, und die Interbankenzinsen sind wieder auf ein normales Niveau gefallen.

Darüber hinaus ist die **Staatsverschuldung** höher als in den offiziellen Statistiken ausgewiesen (IWF, 2013a). Dies liegt daran, dass die regionalen Regierungen einen Großteil ihrer Investitionsprojekte über Zweckgesellschaften finanziert haben, da es ihnen untersagt ist, selbstständig Steuern zu erheben sowie Schulden aufzunehmen. So errechnet der Internationale Währungsfonds, dass inklusive dieser auf Zweckgesellschaften ausgelagerten Ausgaben die

Staatsverschuldung im Jahr 2012 anstatt 26 % rund 45 % betragen hätte. Das Staatsdefizit würde sich ebenfalls deutlich erhöhen. Ein größeres Problem besteht aber darin, dass ein erheblicher Teil dieser Investitionsprojekte von zweifelhafter Qualität sein dürfte, sodass mit Kreditausfällen bei Banken und Schattenbanken zu rechnen ist, welche die Finanzmarktstabilität gefährden könnten.

73. Im Jahr 2013 dürfte das Bruttoinlandsprodukt in China dennoch um 7,7 % zulegen. Die Prognose für das kommende Jahr wird durch zwei Effekte bestimmt, die einander entgegenlaufen. Einerseits werden für den Jahresbeginn 2014 stärkere Wachstumsimpulse aus dem Außenhandel sowie dem Wohnungsbau erwartet. Andererseits ist damit zu rechnen, dass China in den nächsten Jahren nicht mehr mit den Raten wie in den letzten Jahrzehnten wachsen wird. So setzt die chinesische Regierung verstärkt Anreize, die private Konsumnachfrage vor allem im Dienstleistungssektor zu stärken. Ferner versucht sie, die Probleme der Umweltverschmutzung, die vor allem durch die rasant ansteigende Produktion von Exportgütern entstanden sind, sowie die soziale und regionale Ungleichheit anzugehen.

All diese Maßnahmen führen direkt oder indirekt zu steigenden Produktionskosten und einem Verlust an internationaler preislicher Wettbewerbsfähigkeit. Letztlich findet eine Verlagerung der Produktionsressourcen aus den technologie- und rohstoffintensiven Exportsektoren hin zu mehr binnenorientierten, aber weniger produktiven Dienstleistungssektoren statt und vermindert das langfristige Wachstumspotenzial. Der Sachverständigenrat geht davon aus, dass sich die genannten Effekte ausgleichen und die Expansionsrate im Jahresdurchschnitt 2014 erneut bei 7,7 % liegen wird.

Indien: Hausgemachte Probleme dämpfen Produktionsausweitung

74. Nach dem bereits schwachen Jahr 2012 hat sich das Wirtschaftswachstum in **Indien** im Jahr 2013 weiter verlangsamt. Hierbei machten sich verstärkt Probleme in der Energieversorgung, Mängel in der Infrastruktur, monopolistische Strukturen in wichtigen Wirtschaftsbereichen sowie protektionistische Maßnahmen in bestimmten Sektoren bemerkbar. Diese Faktoren wirken sich negativ auf das Potenzialwachstum aus. Das indische Potenzialwachstum ist nach neueren Schätzungen auf etwa 5,7 % in diesem Jahr gefallen (IWF, 2013b). Im Jahr 2011 betrug es noch 7,3 %.

75. Angesichts dieser Probleme sind die Impulse auf die Wirtschaftsleistung aufgrund einer expansiveren Nachfragepolitik begrenzt. Dies ist umso mehr der Fall, als die Geldpolitik eher bestrebt ist, die hohe Inflation, die sich momentan im zweistelligen Bereich befindet, unter Kontrolle zu bringen. Von der Regierung werden Investitionen in die Infrastruktur vorangetrieben sowie einzelne Wirtschaftsbereiche dereguliert, um sie für ausländische Direktinvestitionen zu öffnen. Für die Prognose wird angenommen, dass diese Maßnahmen die konjunkturelle Verlangsamung sowie eine weitere Absenkung des Trendwachstums aufhalten können, sodass es gegen Jahresende 2013 wieder zu einer Beschleunigung der Produktion kommen dürfte. Gleichwohl dürften die Zuwachsraten weiterhin moderat bleiben. Für das Jahr 2013 wird angenommen, dass die indische Wirtschaftsleistung um 2,8 % zulegen wird. Im kommenden Jahr dürfte sich die Expansionsrate auf 4,3 % erhöhen.

Brasilien: Robuste Entwicklung trotz hoher Inflation

76. Nach einem schwachen Jahresbeginn 2013 konnte die Konjunktur in Brasilien im Sommer deutlich an Fahrt gewinnen. Jedoch dürfte der jüngste Anstieg des Bruttoinlandsprodukts durch Sonderfaktoren überzeichnet sein. Während die Ausweitung der Investitionen maßgeblich zum Produktionsanstieg beitrug, stagnierte der private Verbrauch aufgrund der weiterhin hohen Inflation und zuletzt anziehender Zinsen. So hob die Zentralbank ihren Leitzins bis Anfang Oktober dieses Jahres sukzessive auf 9,5 % an, nachdem die Inflationsrate zur Jahresmitte auf über 6,5 % angestiegen war. Ein weiterer Grund für die Erhöhung des Zinsniveaus lag zudem in der Stützung der eigenen Währung. Diese war nach der Fed-Ankündigung im Mai dieses Jahres unter Druck geraten (Kasten 2).

Ein weiterer Belastungsfaktor sind die häufigen industriepolitisch motivierten Eingriffe der Regierung in die Privatwirtschaft und die damit einhergehende Eintrübung des Investitionsklimas. Im Jahr 2013 dürfte das Bruttoinlandsprodukt um 3,0 % steigen. Im kommenden Jahr ist mit expansiven Impulsen seitens der Fiskalpolitik aufgrund der Präsidentschaftswahlen zu rechnen. Jedoch dürften die restriktivere Geldpolitik sowie die pessimistischeren Erwartungen der Unternehmen entgegengerichtete Effekte haben, sodass sich der Produktionsanstieg mit 3,0 % kaum beschleunigen wird.

Russland: Schwache Rohstoffnachfrage belastet Konjunktur

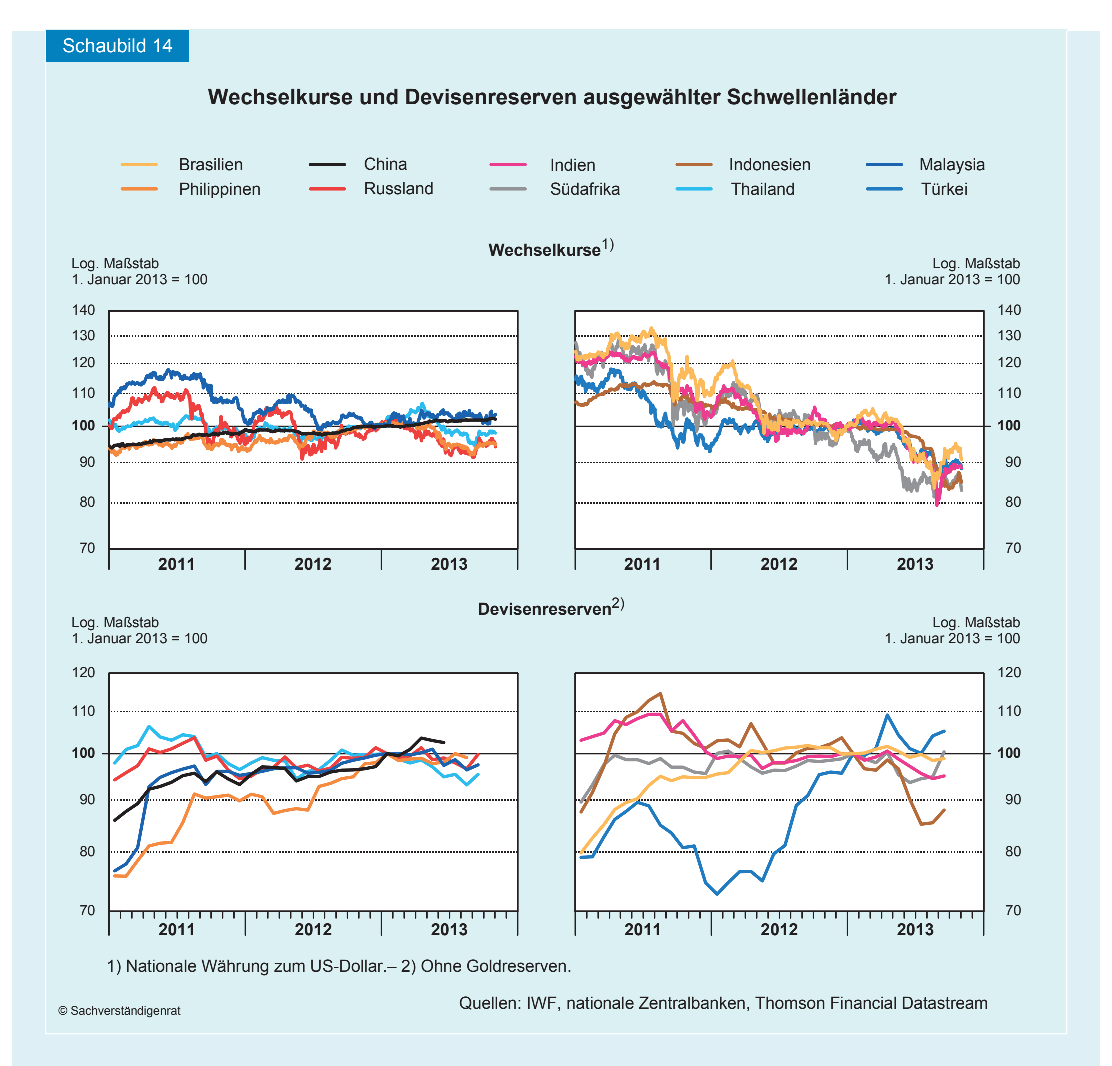
77. Aufgrund einer deutlichen Verschlechterung des Außenbeitrags befindet sich die russische Wirtschaft seit Jahresbeginn in der Rezession. Die starke Abhängigkeit vom Energiegeschäft – die Öl- und Gasausfuhren machen etwa 70 % der Gesamtausfuhren aus – stellt weiterhin ein großes Problem dar (IWF, 2012). So gingen die Warenexporte in den ersten drei Quartalen im Vorjahresvergleich leicht zurück, da die schwächere Weltkonjunktur die Nachfrage nach Rohstoffen, insbesondere Rohöl, dämpfte. Der private Konsum expandierte hingegen, da die Realeinkommen trotz hoher Inflation weiter stiegen.

Von Seiten der Geld- und Fiskalpolitik ist nicht mit expansiven Impulsen zu rechnen, zumal sich die Regierung eine Schuldenbremse auferlegt hat, um ihren Haushalt zu konsolidieren. Trotz einer sich leicht belebenden Weltkonjunktur dürfte die russische Wirtschaft somit in diesem Jahr nur um 1,1 % zulegen. Für das kommende Jahr ist mit keiner deutlichen Beschleunigung zu rechnen, sodass der Produktionsanstieg wohl 2,4 % betragen wird.

Kasten 2

Makroökonomische Verwundbarkeit der Schwellenländer

Die Währungen einiger Schwellenländer haben seit Mai 2013 teilweise deutlich abgewertet. So verloren die Währungen Brasiliens, Indiens, Indonesiens, Südafrikas und der Türkei teilweise mehr als 15 % ihres Werts. Zur Stabilisierung ihrer Währungen haben mehrere Zentralbanken auf dem Devisenmarkt interveniert und hierbei ihre Währungsreserven verringert (Schaubild 14, Seite 40). Die Lage hat sich zwar weitgehend beruhigt, nachdem die Federal Reserve (Fed) am 18. September 2013 angekündigt hatte, ihre Anleihekäufe im Rahmen des Quantitative Easing-Programms (QEIII) vorerst nicht zurückzufahren (Ziffer 198). Jedoch stellt sich grundsätzlich die Frage, wie verwundbar die Schwellenländer gegenüber derartigen exogenen Schocks sind, da sie in der jüngeren Vergangenheit immer wieder von Währungskrisen getroffen wurden, die zu



deutlichen Konjunktureinbrüchen führten. Beispiele dafür sind die Asienkrise im Jahr 1997 sowie die Krisen in Brasilien (1999) und in der Türkei (2001).

Frühere Währungskrisen traten vornehmlich bei solchen Schwellenländern auf, die in Fremdwährungen gegenüber dem Ausland verschuldet waren, zu geringe Währungsreserven hatten, um ihren Wechselkurs zu stützen, oder ihre Währung gegenüber dem US-Dollar oder einem anderen Währungskorb fixiert hatten. Bei fixierten Wechselkursen führten die höheren Inflationsraten in den Schwellenländern gegenüber der Entwicklung in den Vereinigten Staaten zur realen Aufwertung, die sich wiederum in steigenden Leistungsbilanzdefiziten und als Folge steigenden Auslandsverschuldungen niederschlug. Ein weiterer Grund, der zur Entstehung von Währungskrisen beitragen kann, liegt in der Zinsdifferenz zwischen den Schwellenländern und den Industrieländern bei gleichzeitig fixiertem Wechselkurs. Wenn sich die Erwartungen von internationalen Investoren in Bezug auf die Zinsen ändern und die Renditedifferenz zwischen den einzelnen Ländern nicht durch Wechselkursänderungen ausgeglichen wird, kann dies schnell zu massiven Kapitalabflüssen führen.

Im Vergleich zu den früheren Krisen verfügen viele Schwellenländer heute über ein wesentlich flexibleres Wechselkursregime und weisen überwiegend Leistungsbilanzüberschüsse auf. Zudem haben sie ihre Währungsreserven deutlich erhöht, um notfalls auf dem Devisenmarkt eingreifen zu können (Tabelle 2). Andere makroökonomische Kennzahlen, wie die Staatsverschul-

dung oder die Auslandsverschuldung, lassen ebenfalls auf eine krisenresistentere Verfassung der Schwellenländer schließen. Jedoch gilt diese generelle Einschätzung nicht im gleichen Ausmaß für alle Schwellenländer. So weisen Brasilien, Indien, Indonesien, Südafrika sowie die Türkei zum Teil sehr hohe Leistungsbilanzdefizite auf. Insbesondere bei Indien und Indonesien haben sich diese im Verlauf der letzten fünf Jahre deutlich ausgeweitet. Alles in allem verfügen diese fünf Länder über die relativ schlechteren makroökonomischen Kennzahlen und werteten in Folge der Kapitalabflüsse zu Jahresbeginn am stärksten ab.

Tabelle 2

Fiskalische und außenwirtschaftliche Kennziffern ausgewählter Schwellenländer

in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (%)

Land	Jahr	Leistungs-bilanzsaldo	Auslands-verschuldung	Finanzierungs-saldo	Staatsver-schuldung	Währungs-reserven
Brasilien	1998	– 3,9	28,7	– 7,4	66,7[a]	5,0
	2008	– 1,7	15,9	– 1,4	63,5	11,7
	2012	– 2,4	19,6	– 2,7	68,0	16,1
China	1996	0,8	15,0	– 1,5	6,8	12,3
	2008	9,3	8,4	– 0,7	17,0	43,1
	2012	2,3	9,0	– 2,2	26,1	40,3
Indien	1996	– 1,2	23,7	– 5,5	65,9	4,9
	2008	– 2,3	18,6	–10,0	74,5	20,2
	2012	– 4,8	20,5	– 8,0	66,7	14,2
Indonesien	1996	– 3,2	56,7	1,2	–	7,8
	2008	0,0	30,9	– 0,0	33,2	9,7
	2012	– 2,7	28,6	– 1,7	24,5	12,1
Malaysia	1996	– 4,4	39,3	2,0	35,7	25,9
	2008	17,1	29,3	– 3,6	41,2	39,2
	2012	6,1	32,4	– 4,5	55,5	44,3
Philippinen	1996	– 4,2	47,9	0,6	54,7	10,8
	2008	2,1	37,5	0,0	44,2	19,0
	2012	2,9	24,1	– 0,9	41,9	28,6
Russland	1997	– 0,0	31,5	– 8,0[b]	99,0[b]	3,2
	2008	6,3	29,7	4,9	7,9	24,7
	2012	3,7	31,4	0,4	12,5	23,3
Südafrika	1996	– 1,2	18,1	–	–	0,8
	2008	– 7,2	24,9	– 0,4	27,8	11,3
	2012	– 6,3	35,8	– 4,8	42,3	11,5
Thailand	1996	– 7,9	62,0	2,7	15,2	20,4
	2008	0,8	18,4	0,1	37,3	39,7
	2012	0,0	36,4	– 1,7	45,4	46,8
Türkei	2000	– 3,7	43,8	–14,4[c]	51,6	8,4
	2008	– 5,5	39,6	– 2,7	40,0	9,6
	2012	– 6,1	42,8	– 1,6	36,2	12,5

nachrichtlich für 2012: Struktur der Auslandsverschuldung (Anteile in %)

	Fremdwährung	Kurzfristige Verbindlichkeiten	Staatsschulden
Brasilien[1)]	95,7	7,4	14,4
Indien	77,1	24,7	21,6
Indonesien	86,8	17,5	46,0
Südafrika	42,9	19,6	38,8
Türkei	93,0	29,8	25,2

1) Direktinvestitionen wurden als langfristige Verbindlichkeiten berücksichtigt.– a) Staatsverschuldung des Jahres 2000.– b) Finanzierungssaldo des Jahres 1998 und Staatsverschuldung des Jahres 1999.– c) Finanzierungssaldo des Jahres 2002.

Quellen: IWF, nationale Quellen, Weltbank

Die Auslandsverschuldung von Brasilien, Indien, Indonesien und der Türkei ist zum Großteil in Fremdwährung denominiert. Dies macht sie anfällig gegenüber Abwertungen, da hierdurch die Verbindlichkeiten gemessen in heimischer Währung ansteigen. Außer in Indonesien und der Türkei sind diese Fremdwährungsverbindlichkeiten aber zum Großteil durch den Bestand an Währungsreserven gedeckt. Zudem ist die kurzfristige Krisenanfälligkeit geringer, weil die Auslandsverbindlichkeiten eher längere Laufzeiten aufweisen und somit kaum kurzfristiger Refinanzierungsbedarf besteht. In Bezug auf die öffentliche Verschuldung im Ausland sind allenfalls für Indonesien und Südafrika gewisse Risiken zu erkennen.

Insgesamt lässt sich für die Schwellenländer feststellen, dass sie im Vergleich zu früheren Währungskrisen heute weit bessere makroökonomische Fundamentaldaten aufweisen und somit das Risiko einer Währungskrise deutlich geringer im Vergleich zur Asienkrise ist. Gleichwohl existieren Risiken vor allem für Brasilien, Indien, Indonesien, Südafrika und die Türkei wegen ihres hohen Anteils von Fremdwährungsverbindlichkeiten. Besonders deutlich werden die Probleme in Indonesien, dessen Wechselkurs sich im Gegensatz zu den anderen Schwellenländern seit Mitte September 2013 nicht erholen konnte.

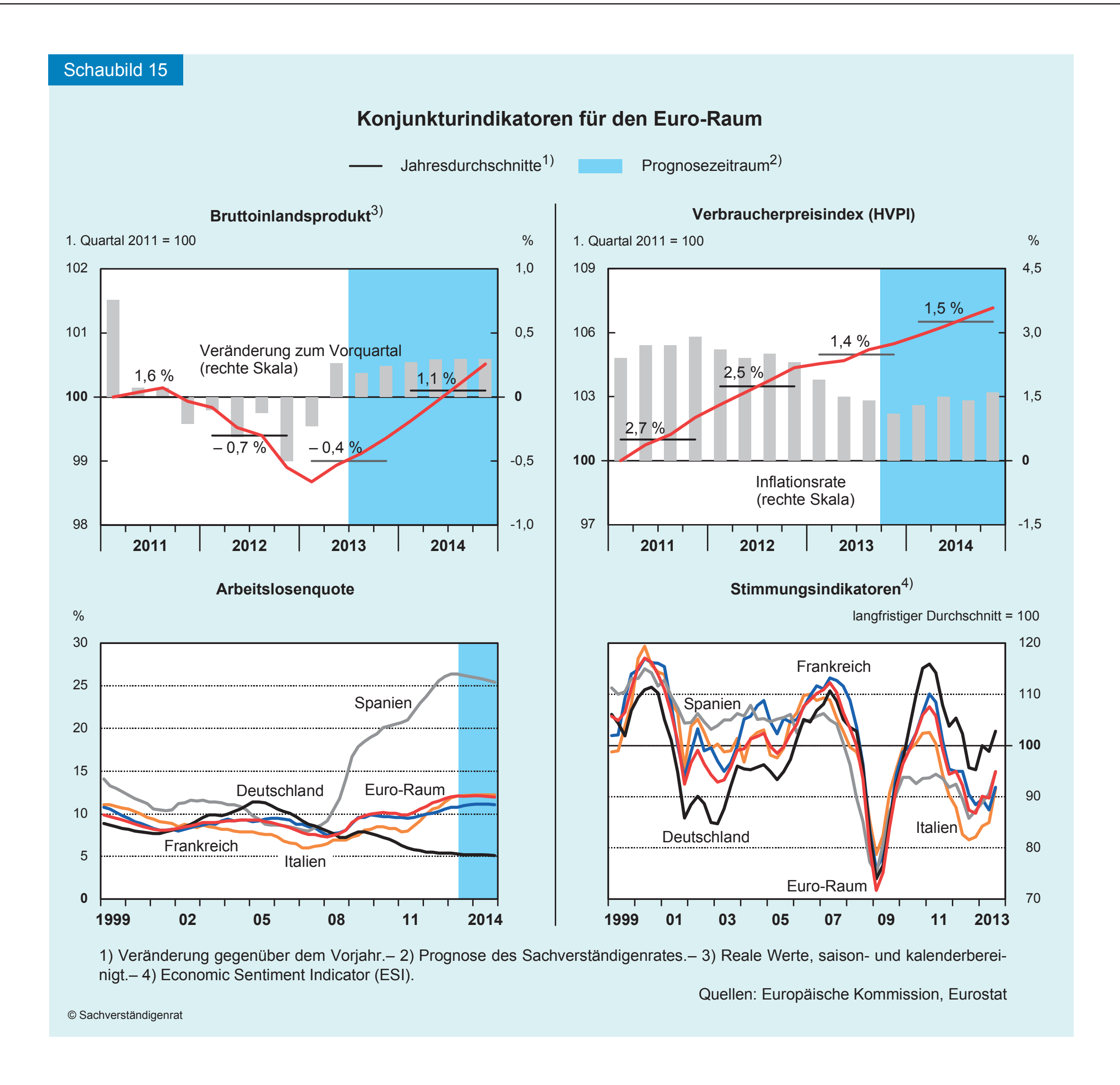
III. Zur Lage im Euro-Raum

1. Euro-Raum überwindet die Rezession

78. Die Konjunktur im Euro-Raum hat sich im bisherigen Jahresverlauf stabilisiert. Die anderthalbjährige Rezession wurde im zweiten Quartal überwunden. Das **Bruttoinlandsprodukt** stieg um 0,3 % gegenüber dem Vorquartal (Schaubild 15). Maßgeblich dazu beigetragen haben Deutschland mit einem Zuwachs von 0,7 % sowie Portugal und Frankreich mit einem Zuwachs von 1,1 % beziehungsweise 0,5 %. Spanien und Italien sind immer noch in der Rezession mit einer Wachstumsrate von -0,1 % beziehungsweise -0,3 %. Allerdings verlangsamte sich dort der Produktionsrückgang spürbar.

79. Neben witterungsbedingten Nachholeffekten im Bausektor ist das positive zweite Quartal auf die gute Entwicklung des Außenhandels zurückzuführen. Die Binnennachfrage ohne Berücksichtigung Deutschlands war demgegenüber schwach und ging leicht zurück. Wesentlichen Anteil daran hatte der Rückgang der Investitionstätigkeit um 0,5%, der aber immerhin weit geringer ausfiel als in den Vorquartalen. In vielen Mitgliedstaaten waren die Ertrags- und Absatzerwartungen der Unternehmen aufgrund der schwachen Binnen- sowie Weltkonjunktur noch so stark eingetrübt, dass sich dies negativ auf die Investitionsneigung auswirkte.

Gleichzeitig hat sich ein anderer Hemmfaktor für die Investitionen abgeschwächt, denn die Unsicherheit über die Integrität des Euro-Raums reduzierte sich seit Herbst letzten Jahres deutlich. Dies ist zum einen auf die Erklärung der EZB, unter bestimmten Bedingungen unbegrenzt Staatsanleihen einzelner Mitgliedstaaten aufzukaufen, zurückzuführen. Zum anderen dürften die Anpassungserfolge vor allem in Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien einen Beitrag dazu geleistet haben. Nach über einem Jahr konnte der private Konsum im Euro-Raum wieder leicht zulegen, trotz der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit, geringen Lohnanstiegen sowie öffentlichen Konsolidierungsmaßnahmen.



1) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 2) Prognose des Sachverständigenrates.– 3) Reale Werte, saison- und kalenderbereinigt.– 4) Economic Sentiment Indicator (ESI).

Quellen: Europäische Kommission, Eurostat

80. Die Situation auf dem **Arbeitsmarkt** ist weiterhin schlecht. Zwar konnte der Anstieg der Arbeitslosigkeit insgesamt gestoppt werden, doch liegt die Arbeitslosenquote mit einem Wert von 12,1 % auf dem höchsten Niveau seit Beginn der Währungsunion. Die Heterogenität der Arbeitsmarktentwicklung unter den einzelnen Mitgliedstaaten ist unvermindert groß. Insgesamt neun Mitgliedstaaten verzeichnen Arbeitslosenquoten von über 10 %. Besonders dramatisch stellt sich die Lage in Griechenland und Spanien dar. Hier betragen die Arbeitslosenquoten 27,6 % beziehungsweise 26,2 %, wobei zumindest in Spanien zuletzt eine Stabilisierung zu verzeichnen war.

81. Die **Verbraucherpreise** sind im bisherigen Jahresverlauf nur moderat angestiegen. Nachdem sie im Jahr 2012, bedingt durch weitere Erhöhungen von Verbrauchsteuern und administrierten Preisen sowie stark angestiegenen Energie- und Nahrungsmittelpreisen, um 2,5 % zugelegt hatten, verringerte sich die Inflationsrate im Oktober 2013 auf voraussichtlich 0,7 %. Maßgeblich hierfür waren vor allem die schwache Binnennachfrage und geringe Lohnzuwächse.

82. Das **monetäre Umfeld** im Euro-Raum hat sich stabilisiert. So haben sich die Zinsaufschläge für Staatsanleihen gegenüber deutschen Staatsanleihen deutlich zurückgebildet. Die Kreditzinsen für Unternehmen und die privaten Haushalte im Euro-Raum waren im Jahresverlauf tendenziell rückläufig. Insgesamt stellen sich die Finanzierungsbedingungen für den Euro-Raum im Aggregat als günstig dar. Gleichwohl ergibt sich immer noch ein sehr heterogenes Bild zwischen den Programmländern sowie Italien und Spanien auf der einen Seite und dem Rest des Euro-Raums auf der anderen Seite. Die Geldpolitik der EZB ist weiterhin expansiv ausgerichtet. So hat sie ihren Hauptrefinanzierungssatz im November dieses Jahres nochmals auf nun 0,25 % gesenkt. Für die Zukunft dürfte aber wieder mit einem höheren allgemeinen Zinsniveau zu rechnen sein. Zum einen hat die Ankündigung der Fed, ihre Wertpapierankäufe in näherer Zukunft reduzieren zu wollen, bereits einen Anstieg des langfristigen Zinsniveaus im Euro-Raum zur Folge gehabt. Zum anderen dürfte die EZB ihre Leitzinsen angesichts einer moderat anziehenden Konjunktur im Währungsraum gegen Ende des kommenden Jahres anheben.

83. Die **Finanzpolitik** ist im Euro-Raum in diesem Jahr restriktiv geblieben. Vor allem in den Programmländern wurden weitere Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung durchgeführt. Im Ergebnis dürfte der aggregierte Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte im Euro-Raum nach der Prognose der Europäischen Kommission auf -3,1 % in diesem Jahr steigen, nachdem er im letzten Jahr noch -3,7 % betragen hatte. Wegen des weiterhin bestehenden Konsolidierungsbedarfs wird die Grundausrichtung der Finanzpolitik im kommenden Jahr restriktiv bleiben. Die Größenordnung zusätzlicher Sparprogramme dürfte im Vergleich zu den letzten Jahren allerdings geringer ausfallen, sodass die dämpfenden konjunkturellen Effekte abnehmen werden.

2. Anpassungsprozesse machen Fortschritte

84. Die **Euro-Krise** hat die konjunkturelle Entwicklung im gemeinsamen Währungsraum seit dem Jahr 2010 stark geprägt. Verschiedene Krisenherde (JG 2012 Ziffern 105 ff.) sowie die eingeleiteten wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Krisenbewältigung haben im Großteil der Länder zu Anpassungsrezessionen geführt. Besonders tiefgreifend waren die konjunkturellen Einbrüche in den Programmländern Griechenland, Irland und Portugal sowie in Italien und Spanien. Die Volkswirtschaften des restlichen Euro-Raums konnten sich von dieser Konjunkturentwicklung nicht abkoppeln und wurden über den Außenhandelskanal sowie die zunehmende Unsicherheit über den Fortbestand der Währungsunion ebenfalls stark beeinträchtigt. Seit dem Herbst 2012 ist jedoch ein deutlicher Rückgang der Anspannungen auf den Finanzmärkten zu verzeichnen. Diese Entspannung kann zum einen auf die Erklärung der EZB zur Einrichtung der OMT zurückgeführt werden. Zum anderen dürften die Anpassungen in den Peripherieländern einen wesentlichen Anteil an der Stabilisierung haben.

Inzwischen kommen der Rückgang der Unsicherheit sowie die Stimmungsverbesserung bei den Unternehmen und Konsumenten in einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage im Euro-Raum zum Ausdruck. Um die konjunkturellen Perspektiven des Euro-Raums einschätzen zu können, ist es wichtig, eine Bestandsaufnahme der bisher erreichten Fortschritte vorzunehmen. Letztlich muss hierbei beurteilt werden, inwieweit die erreichten strukturellen An-

passungen bereits im kommenden Jahr positive Effekte auf die Konjunktur haben. Ferner ist zu prüfen, in welchem Ausmaß mit weiterem Anpassungsbedarf zu rechnen ist.

85. Die Fiskalpolitik der von der Krise besonders betroffenen Mitgliedstaaten des Euro-Raums war in den vergangenen Jahren durch umfangreiche **Konsolidierungsbemühungen** geprägt (JG 2012 Ziffern 60 ff.). Unumgänglich wurden diese, nachdem die Schuldenstandsquoten und Finanzierungsdefizite im Jahr 2009 auf untragbare Höhen gestiegen waren. Durch umfassende Sparmaßnahmen wurden seither Konsolidierungsfortschritte erzielt. So dürfte in Griechenland der öffentliche Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt von fast -16 % im Jahr 2009 auf etwa -4 % in diesem Jahr zurückgegangen sein. Zudem deuten aktuelle Daten daraufhin, dass Griechenland im laufenden Jahr erstmals seit dem Jahr 2002 einen ausgeglichenen Primärsaldo ausweisen kann. In den anderen Mitgliedstaaten zeigen sich ebenfalls Fortschritte. Trotz der tiefen Rezession konnten die Budgetdefizite in fast allen betrachteten Ländern seit dem Jahr 2009 nahezu halbiert werden (Tabelle 3). Ferner dürften die um konjunkturelle Einflüsse bereinigten Defizite im Jahr 2013 in fast allen Mitgliedstaa-

Tabelle 3

Finanzpolitische Kennziffern ausgewählter Mitgliedstaaten des Euro-Raums

Land	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013[1]
	tatsächlicher Finanzierungssaldo[3]						
Deutschland[2]	0,2	– 0,1	– 3,1	– 4,2	– 0,8	0,1	– 0,4
Frankreich	– 2,8	– 3,3	– 7,6	– 7,1	– 5,3	– 4,9	– 4,0
Griechenland	– 6,8	– 9,9	–15,6	–10,8	– 9,6	– 6,3	– 4,1
Irland	0,1	– 7,3	–13,8	–30,5	–13,1	– 7,6	– 7,6
Italien	– 1,6	– 2,7	– 5,4	– 4,3	– 3,7	– 2,9	– 3,2
Portugal	– 3,2	– 3,7	–10,2	– 9,9	– 4,4	– 6,4	– 5,5
Spanien	1,9	– 4,5	–11,2	– 9,7	– 9,6	–10,8	– 6,7
	Primärsaldo[3]						
Deutschland[2]	2,7	2,3	– 0,8	– 2,0	1,1	2,3	1,7
Frankreich	– 0,3	– 0,7	– 5,4	– 4,8	– 2,8	– 2,5	– 2,0
Griechenland	– 2,0	– 4,8	–10,5	– 4,9	– 2,4	– 1,3	0,0
Irland	0,7	– 6,6	–12,4	–27,9	–10,4	– 4,6	– 3,3
Italien	3,1	2,2	– 1,0	– 0,0	1,0	2,3	2,0
Portugal	– 0,6	– 1,0	– 7,5	– 7,1	– 0,6	– 2,5	– 1,4
Spanien	3,0	– 3,4	– 9,9	– 8,3	– 7,6	– 8,3	– 3,7
	konjunkturbereinigter Finanzierungssaldo[4]						
Deutschland[2]	– 1,2	– 1,3	– 1,1	– 3,4	– 1,1	– 0,0	– 0,1
Frankreich	– 4,0	– 3,9	– 5,9	– 5,9	– 4,8	– 4,0	– 2,8
Griechenland	–10,8	–14,3	–19,1	–12,3	– 8,3	– 2,6	0,6
Irland	– 8,7	–11,9	– 9,9	– 8,3	– 7,0	– 5,9	– 5,1
Italien	– 3,3	– 3,6	– 3,5	– 3,4	– 2,8	– 1,2	– 0,7
Portugal	– 4,0	– 4,3	– 9,4	– 9,7	– 3,6	– 4,6	– 3,3
Spanien	0,5	– 5,6	–10,0	– 8,4	– 7,9	– 5,4	– 4,6
	Schuldenstand[3]						
Deutschland[2]	65,4	66,8	74,5	82,4	80,4	81,9	80,4
Frankreich	64,2	68,2	79,2	82,4	85,8	90,2	93,5
Griechenland	107,2	112,9	129,7	148,3	170,3	156,9	175,7
Irland	24,9	44,2	64,4	91,2	104,1	117,4	123,3
Italien	103,3	106,1	116,4	119,3	120,8	127,0	132,3
Portugal	68,4	71,7	83,7	94,0	108,4	123,8	123,6
Spanien	36,3	40,2	54,0	61,7	70,4	85,9	93,7

1) Prognose des IWF.– 2) Für Deutschland sind die Ergebnisse des IWF dargestellt, um die Konsistenz mit den anderen Ländern zu wahren.– 3) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (%).– 4) Bereinigt um konjunkturelle Komponenten, in Relation zum Produktionspotenzial (%).

Quelle: IWF

ten weiter sinken, in Griechenland ist konjunkturbereinigt sogar ein Finanzierungsüberschuss zu erwarten.

86. Die erzielten Fortschritte reichten bislang allerdings nicht aus, um die **Schuldenstandsquoten** zu senken. Mit Ausnahme von Deutschland und Portugal dürfte diese in allen Staaten des Euro-Raums – und sogar in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union – im laufenden Jahr erneut ansteigen; in beiden Mitgliedstaaten haben dabei Vermögenstransaktionen eine Rolle gespielt (Ziffern 563 ff.). Zudem deutet die Entwicklung der Finanzierungssalden darauf hin, dass das Tempo der Konsolidierung überwiegend nachzulassen scheint. So dürfte das Finanzierungsdefizit in Irland im Jahr 2013 unverändert gegenüber dem Vorjahr sein, und in Italien wird gar ein höheres Defizit als noch im Jahr 2012 erwartet. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Rückführung der Finanzierungsdefizite durch die tiefe Rezession erschwert wird.

87. Alles in allem sind bei der Haushaltskonsolidierung Fortschritte erzielt worden, es besteht jedoch in den meisten Mitgliedstaaten **weiterer Anpassungsbedarf**. Dessen Größenordnung, ausgedrückt als erforderliche Verbesserung des konjunkturbereinigten Primärsaldos, hängt dabei zunächst davon ab, ob das Ziel die Stabilisierung oder die Rückführung der Schuldenstandsquote ist. Ferner hängt die Höhe des verbleibenden Anpassungsbedarfs davon ab, welche Annahmen für das Zinsniveau und das Wirtschaftswachstum getroffen werden. Wird das durchschnittliche Zinsniveau des Jahres 2013 von 4,66 % (Juni 2011 bis Juli 2012 von 5,62 %) unterstellt, so ergibt sich etwa für Spanien, dass der konjunkturbereinigte Primär-

Tabelle 4

Langfristige Konsolidierungserfordernisse ausgewählter Mitgliedstaaten des Euro-Raums

	Schulden-stand	Primärsaldo strukturell (tatsächlich)		Durchschnittliche Zinsniveaus		Erforderlicher Primärsaldo, um Schuldenstands-quote von 2012 konstant zu halten[1)] bei Zinsniveau		Erforderliche zusätzliche Verbesserung des Primär-saldos zur Erfüllung des Fiskalpakts[2)]
	2012	2013[3)]		2011-2012[4)]	2013[5)]	2011-2012[4)]	2013[5)]	
	in % des BIP			% p.a.		in % des BIP		%
Belgien	99,8	0,9	(0,4)	3,91	3,50	0,9	0,5	2,0
Deutschland	81,9	2,0	(1,7)	1,87	1,53	0,4	0,4	1,1
Frankreich	90,2	– 0,8	(–2,0)	3,01	2,18	0,5	0,5	1,5
Irland	117,4	– 1,0	(–3,3)	8,24	3,85	6,1	1,0	2,9
Italien	127,0	4,3	(2,0)	5,91	4,36	3,7	1,7	3,3
Niederlande	71,3	1,2	(–1,8)	2,36	1,92	0,4	0,4	0,6
Portugal	123,8	0,6	(–1,4)	12,08	6,35	11,2	4,1	3,2
Spanien	85,9	– 1,8	(–3,7)	5,62	4,66	2,3	1,4	1,3

1) Für die Berechnung wurde das jeweils ausgewiesene Zinsniveau als dauerhaft unterstellt und eine Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 3 % p.a. angenommen. Für diejenigen Länder, die ein Zinsniveau von unter 3 % p.a. aufweisen, wurde ein Zinssatz von 3,5 % p.a. angenommen.– 2) Gemäß dem Fiskalpakt hat sich jedes Land verpflichtet, die Schulden jenseits der 60 %-Grenze mit der jährlichen Rate von 1/20 abzubauen; im Falle Deutschlands müsste die Schuldenstandsquote um 1,1 % = (81,9 % - 60 %) / 20 des Bruttoinlandsprodukts pro Jahr reduziert werden. Der erforderliche Gesamtprimärsaldo zur Rückführung der Schulden ist die Summe aus dem Primärsaldo, der die Schuldenstandsquote stabilisiert, und der erforderlichen zusätzlichen Verbesserung des Primärsaldos zur Erfüllung des Fiskalpakts.– 3) Prognose des IWF.– 4) Durchschnittszinsen für 10-jährige Staatsanleihen für den Zeitraum 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2012.– 5) Durchschnittszinsen für 10-jährige Staatsanleihen für den Zeitraum 1. Januar bis 24. Oktober 2013.

Quelle: IWF

saldo dort von derzeit -1,8 % des Bruttoinlandprodukts auf einen Wert von 1,4 % (2,3 %) steigen müsste, um eine Stabilisierung der Schuldenstandsquote zu erreichen (Tabelle 4). Eine Rückführung der Schuldenstandsquote gemäß der Schuldenstandsregel des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts (JG 2012 Ziffern 205 ff.) setzt sogar voraus, dass der konjunkturbereinigte Primärsaldo auf einen Wert von 2,7 % steigen müsste.

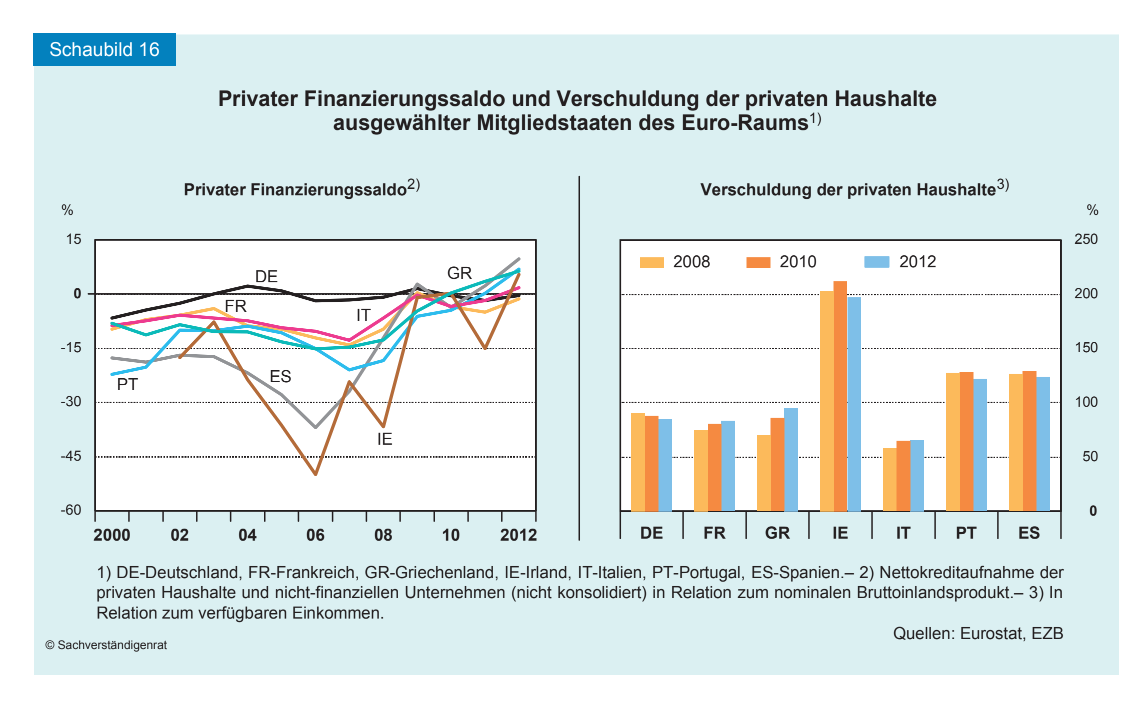
Analog zeigt sich, dass in etlichen weiteren Ländern, wie etwa in Belgien, Frankreich, den Niederlanden und Portugal, weiterer Konsolidierungsbedarf besteht. Die Grundausrichtung der Finanzpolitik im Euro-Raum dürfte daher im Prognosezeitraum restriktiv bleiben und dämpfend auf die konjunkturelle Entwicklung wirken.

Aktuelle Konsolidierungspläne deuten jedoch darauf hin, dass der Konsolidierungsumfang geringer als in den zurückliegenden Jahren ausfallen wird. So strebt etwa Frankreich gemäß dem Haushaltentwurf im Jahr 2014 lediglich eine Rückführung des strukturellen Defizits um 0,9 Prozentpunkte an, nachdem in diesem Jahr noch eine Verbesserung um 1,7 Prozentpunkte geplant war. Die negativen kurzfristigen Effekte der Sparmaßnahmen auf die inländische Nachfrage und die Beschäftigung dürften im kommenden Jahr 2014 somit geringer sein als im Jahr 2013. Dies gilt allerdings nur, solange das Vertrauen der Finanzmärkte in die Konsolidierungsabsichten der Länder erhalten bleibt.

88. Parallel zu den öffentlichen Haushalten haben die privaten Haushalte und Unternehmen nennenswerte Anstrengungen zur Rückführung der **privaten Verschuldung** unternommen. Die dabei erzielten Erfolge unterscheiden sich in zweierlei Hinsicht von denen der staatlichen Konsolidierung: Erstens sind die Finanzierungssalden der privaten Haushalten und Unternehmen in den meisten Ländern im Jahr 2012 bereits positiv gewesen, während die staatlichen Defizite bislang lediglich zurückgeführt werden konnten (Schaubild 16). Zweitens sind die privaten Schuldenquoten nach der Krise weniger stark gestiegen als die öffentliche Ver-

Schaubild 16

Privater Finanzierungssaldo und Verschuldung der privaten Haushalte ausgewählter Mitgliedstaaten des Euro-Raums[1)]



1) DE-Deutschland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, IT-Italien, PT-Portugal, ES-Spanien.– 2) Nettokreditaufnahme der privaten Haushalte und nicht-finanziellen Unternehmen (nicht konsolidiert) in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 3) In Relation zum verfügbaren Einkommen.

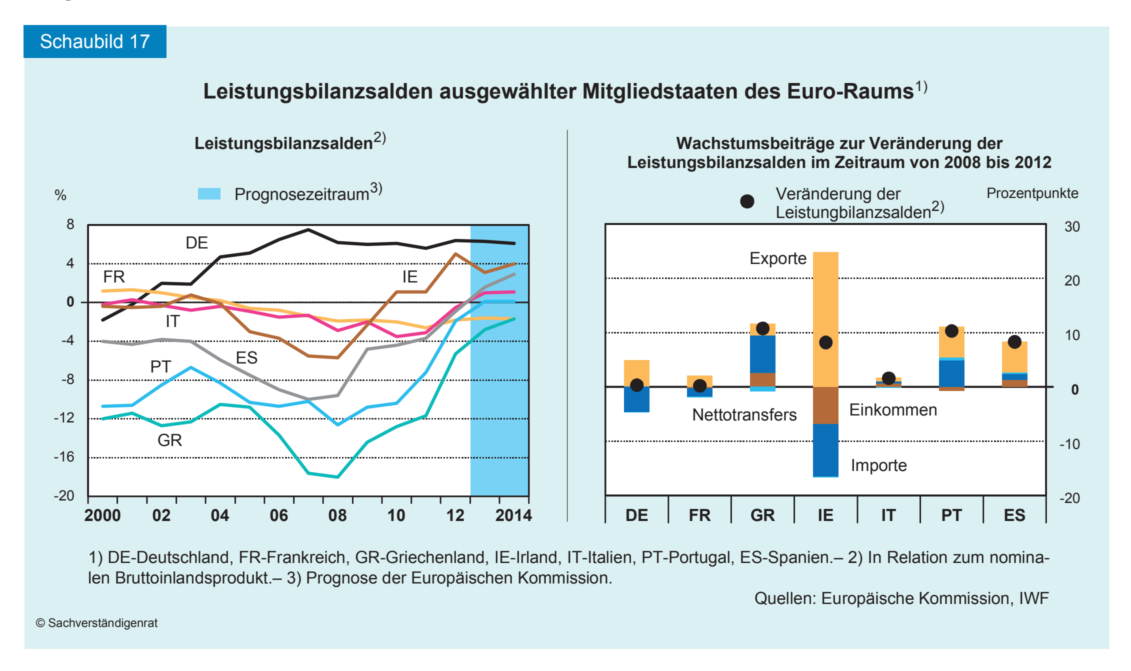
Quellen: Eurostat, EZB

schuldung. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Anstiege der öffentlichen Schuldenstände in manchen Mitgliedstaaten auf die Übernahme von Schulden des privaten Sektors zurückzuführen sind.

Seit dem Jahr 2008 kann in einigen Ländern ein Rückgang der privaten Schuldenquoten beobachtet werden, obwohl die Rückführung durch das sinkende Bruttoinlandsprodukt erschwert wird. Gemessen an den hohen Schuldenquoten ist das Ausmaß der Rückführung vergleichsweise gering. Zukünftig dürfte die Stabilisierung der Konjunktur aber die Rückführung der privaten Schuldenquoten erleichtern und die negativen Effekte der Bilanzanpassungen auf die Nachfrage tendenziell senken. Aufgrund des weiterhin hohen Verschuldungsniveaus der privaten Haushalte und Unternehmen in Irland, Portugal und Spanien ist jedoch vor allem in diesen Ländern nur mit einer moderaten Entspannung zu rechnen.

89. Die Schieflage der öffentlichen und privaten Haushalte zeigt sich in den hohen **Leistungsbilanzdefiziten** der Programmländer sowie von Italien und von Spanien in den Jahren vor der Krise (Schaubild 17). Seither haben sich die Leistungsbilanzsalden deutlich verbessert. Zwar waren die Leistungsbilanzsalden der betrachteten Mitgliedstaaten im Jahr 2012 noch überwiegend negativ. Im laufenden Jahr dürften gemäß der aktuellen Prognose von allen genannten Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Griechenland, erstmals wieder Leistungsbilanzüberschüsse erzielt werden.

Zu gewissen Teilen ist dies darauf zurückzuführen, dass die Importe infolge der schwachen Konjunktur und umfassenden Konsolidierungsmaßnahmen rückläufig waren. Gleichzeitig sind die Verbesserungen jedoch auf positive Wachstumsbeiträge der Exporte zurückzuführen. Insbesondere in Irland, Portugal und Spanien leisteten die Exporte wesentliche Beiträge. Dies deutet darauf hin, dass die beobachtbaren Leistungsbilanzverbesserungen nicht nur auf konjunkturelle Effekte zurückzuführen sind, sondern auch das Ergebnis von strukturellen Anpassungen darstellen.



1) DE-Deutschland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, IT-Italien, PT-Portugal, ES-Spanien.– 2) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 3) Prognose der Europäischen Kommission.

Quellen: Europäische Kommission, IWF

90. Die Verbesserung der Leistungsbilanzsalden steht im Einklang mit Anpassungen von Unternehmen und Wirtschaftspolitik. Zu den wirtschaftspolitischen Maßnahmen zählen Reformen auf den Faktor- und Produktmärkten, Verbesserungen der institutionellen Rahmenbedingungen sowie haushaltspolitische Maßnahmen. Die Reformaktivitäten umfassen so unterschiedliche Veränderungen wie Reformen der öffentlichen Verwaltung, Umgestaltungen des Steuersystems, Privatisierungen von Staatsunternehmen oder Änderungen im Arbeitsrecht. All diese **angebotsseitigen Reformen** in den Mitgliedstaaten sollen dazu beitragen, das unternehmerische Umfeld nachhaltig zu verbessern und so die sektorale Reallokation zu unterstützen. Diese sind einerseits notwendig, um mit Exportüberschüssen die hohe Netto-Auslandsverschuldung im Zeitverlauf zurückzuführen und um das Potenzialwachstum der Volkswirtschaften nachhaltig zu steigern. Andererseits macht es die Vielfalt der Einflussfaktoren auf das Unternehmensumfeld eines Landes schwierig, diese **(nicht-preisliche) Wettbewerbsfähigkeit** einer Volkswirtschaft umfassend in einem Indikator abzubilden.

Ansätze zur Quantifizierung dazu existieren etwa in Form des „Doing Business“-Index der Weltbank, welcher quantitative und qualitative Informationen zum unternehmerischen Umfeld in den Ländern aggregiert und in ein Länderranking überführt, sowie in Form des „Reform Responsiveness Rate“-Indikators der OECD, welcher angibt, in welchem Maße Empfehlung für Strukturreformen zur Steigerung des Wachstums umgesetzt wurden (Schaubild 18). Beide Indikatoren deuten darauf hin, dass insbesondere Griechenland und Portugal seit Beginn der Krise starke Anstrengungen zur **Verbesserung des unternehmerischen Umfelds** unternommen haben.

Jedoch ist grundsätzlich zu beachten, dass diese Indikatoren mit methodischen Problemen behaftet sind (JG 2004 Kasten 28). Daher lässt sich der genaue Beitrag dieser Reformen zur bereits geleisteten Rückführung der Leistungsbilanzsalden nicht quantifizieren. Jedoch deutet einiges darauf hin, dass die unternommenen Reformen – sofern sie weiterhin konsequent um-

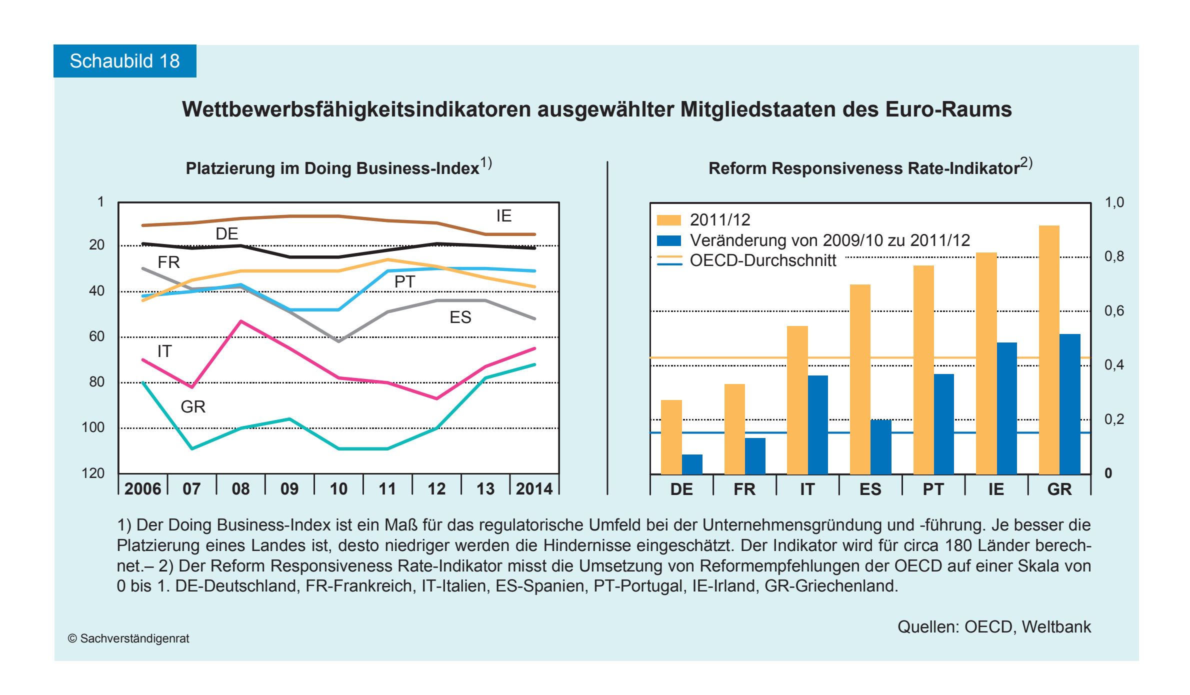


Schaubild 18

Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren ausgewählter Mitgliedstaaten des Euro-Raums

1) Der Doing Business-Index ist ein Maß für das regulatorische Umfeld bei der Unternehmensgründung und -führung. Je besser die Platzierung eines Landes ist, desto niedriger werden die Hindernisse eingeschätzt. Der Indikator wird für circa 180 Länder berechnet.– 2) Der Reform Responsiveness Rate-Indikator misst die Umsetzung von Reformempfehlungen der OECD auf einer Skala von 0 bis 1. DE-Deutschland, FR-Frankreich, IT-Italien, ES-Spanien, PT-Portugal, IE-Irland, GR-Griechenland.

Quellen: OECD, Weltbank

gesetzt und nicht zurückgenommen werden – langfristig einen Beitrag zum weiteren Abbau der Ungleichgewichte und der wirtschaftlichen Erholung der Länder leisten dürften.

91. Die Anpassungsprozesse im Euro-Raum werden häufig anhand der Veränderungen relativer Preise beurteilt; diese Indikatoren werden als Maße der **preislichen Wettbewerbsfähigkeit** bezeichnet (Deutsche Bundesbank, 2013; Kasten 4). Zweifelsohne schlagen sich die angebotsseitig unternommenen Strukturreformen in diesen Indikatoren nieder, jedoch in vielen Fällen mit starker zeitlicher Verzögerung. Zudem wird die preisliche Wettbewerbsfähigkeit von nachfrageseitigen Faktoren beeinflusst, wie der Entwicklung des nominalen Wechselkurses. Jedoch steht dieser den Mitgliedstaaten des Euro-Raums zur Unterstützung der realwirtschaftlichen Anpassungen nur noch gegenüber anderen Währungsräumen zur Verfügung.

Gerade die starke Abwertung des nominalen Wechselkurses leitet typischerweise eine schnellere Korrektur außenwirtschaftlicher Fehlentwicklungen ein, wenngleich solch eine Korrektur nicht immer nachhaltig sein muss. Deshalb ist zu beachten, dass das bloße Betrachten der Indikatoren preislicher Wettbewerbsfähigkeit nur eingeschränkt Rückschlüsse auf die treibenden Kräfte hinter deren Entwicklung ermöglicht. Ferner vermögen diese Indikatoren die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen einer Volkswirtschaft, und somit deren Exportfähigkeit, nicht vollständig abzubilden (Kasten 3).

Kasten 3

Abgrenzung und Messung von Wettbewerbsfähigkeit

Die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft wird in der wirtschaftspolitischen Debatte oft auf die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit reduziert. Allerdings wird Wettbewerbsfähigkeit wesentlich breiter und umfassender aufgefasst und bezieht sich eher auf die allokative Effizienz, also die Fähigkeit, mit den vorhandenen Ressourcen möglichst das Produktionspotenzial zu erreichen und es im Zeitverlauf kräftig zu steigern. Das impliziert, dass die Ressourcen bestmöglich auf die unterschiedlichen Wirtschaftsbereiche aufgeteilt werden. Zudem sollte innerhalb der Sektoren sichergestellt sein, dass es zur bestmöglichen Ressourcenallokation über die Unternehmen hinweg kommt. Eine wettbewerbsfähige Ökonomie sollte die Fähigkeit besitzen, **wirtschaftliche Schocks** angemessen zu absorbieren. Die Arbeitslosenquote könnte daher bereits als ein möglicher Indikator herangezogen werden, da sie auf ungenutzte Ressourcen hinweist.

Die **internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit** kann entlang der makro- und mikroökonomischen Dimension beurteilt werden (di Mauro und Forster, 2011): Auf der Makroebene spielt dabei die Entwicklung aggregierter Preis- und Kostenindizes relativ zu anderen Volkswirtschaften eine Rolle. Die Entwicklung dieser Indizes fasst aber nur vereinfachend die komplexen dahinter liegenden Entwicklungen auf der Mikroebene zusammen. Auf dieser ist die wettbewerbliche Dynamik innerhalb einzelner Sektoren und zwischen den Wirtschaftssektoren von entscheidender Bedeutung.

Auf der Makroebene wird die preisliche Wettbewerbsfähigkeit typischerweise durch den **realen Wechselkurs (Real exchange rate, RER)** Q_t gemessen. Der RER vergleicht dabei den Preis P_t^* des ausländischen Güterbündels (gemessen in ausländischer Währung), der mittels des nominalen Wechselkurses E_t (in Preisnotierung) in die heimische Währung umgerechnet wird, mit dem Preis P_t des inländischen Güterbündels. Damit gibt der reale Wechselkurs die Menge des inlän-

dischen Güterbündels an, die aufgegeben werden muss, um eine Einheit des ausländischen Güterbündels zu erhalten:

$$Q_t = \frac{E_t \, P_t^*}{P_t}$$

oder in logarithmierter Form:

$$q_t = log\, Q_t = log\, E_t + log\, P_t^* - log\, P_t = e_t + p_t^* - p_t.$$

Der RER wird üblicherweise mit einer ganzen Reihe von Preisindizes berechnet, wie etwa dem Konsumentenpreisindex, dem Produzentenpreisindex, den Lohnstückkosten oder dem Exportpreisindex. Je nach verwendetem Preisindex kommt man zu mitunter stark divergierenden Ergebnissen.

In der Realität wird der RER eines Landes als gewichtetes Mittel der realen Wechselkurse gegenüber seinen Handelspartnern berechnet, wobei in der Regel die Exportanteile oder die Handelsanteile zur Gewichtung verwendet werden. Damit erhält man den **realen effektiven Wechselkurs (Real effective exchange rate, REER)**. In einer idealtypischen Modellwelt würde der Preis eines Warenkorbs (ausgedrückt in einer einheitlichen Währung) in allen Ländern identisch sein, es würde Kaufkraftparität gelten. Empirisch lässt sich dies jedoch nicht feststellen.

Kommt es im Zeitverlauf zu anhaltenden Differenzen in der Preisentwicklung zwischen dem Inland und dem Ausland, so sollte theoretisch davon auszugehen sein, dass sich der nominale Wechselkurs soweit anpasst, dass diese Unterschiede in der Preisentwicklung ausgeglichen werden. Denn der nominale Wechselkurs sollte zumindest in der Tendenz dafür sorgen, dass es eine Bewegung hin zur Kaufkraftparität gibt. Diese theoretische Vorhersage wird zumindest in der mittleren Frist durch die empirische Literatur gestützt, wobei die Schätzungen für die Geschwindigkeit des Ausgleichs variieren: Ältere Studien ergeben, dass es rund fünf Jahre dauert, bis die Hälfte der Abweichung zur Kaufkraftparität abgebaut wird, während jüngere Studien eine etwas schnellere Anpassung für kleinere Schocks herausarbeiten und die Halbwertszeit auf ein bis drei Jahre veranschlagen (Taylor und Taylor, 2004).

Betrachtet man den realen Wechselkurs zwischen zwei Ländern in einer **Währungsunion**, so ist der nominale Wechselkurs zwischen diesen auf eins fixiert, und das Preisniveau wird in der gleichen Währung gemessen. Veränderungen des realen Wechselkurses spiegeln daher relative Veränderungen des inländischen und des ausländischen Preisniveaus wider. Steigt das inländische Preisniveau schneller als das ausländische, käme es demnach zu einer realen Aufwertung der heimischen Währung, da weniger heimische Güter eingetauscht werden müssen, um ausländische Güter zu erhalten. Umgekehrt käme es zu einer realen Abwertung, wenn es zu einem stärkeren Anstieg des ausländischen Preisniveaus relativ zum inländischen Preisniveau kommt. Dies wäre gleichbedeutend damit, dass mehr vom inländischen Güterbündel aufgegeben werden müsste, um das ausländische Güterbündel zu erwerben. Der Tauschwert des inländischen Güterbündels nimmt demnach bei einer Aufwertung zu und bei einer Abwertung ab. Eine Diskussion um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit sollte insbesondere diesen Aspekt berücksichtigen. Ein Gewinn (Verlust) an preislicher Wettbewerbsfähigkeit weist für sich genommen nur auf ein „schlechteres“ („besseres“) Tauschverhältnis für heimische Güter hin, nicht jedoch auf eine unzureichende Fähigkeit, langfristig Wirtschaftswachstum zu erzeugen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche **Ursachen** Veränderungen des realen Wechselkurses haben und ob es sich bei diesen Ursachen tatsächlich um einen Verlust der

Wettbewerbsfähigkeit im Sinne einer verminderten Leistungsfähigkeit der heimischen Sektoren handelt. Wie jede beobachtete Preisänderung spiegeln Veränderungen des REER angebots- und nachfrageseitige Entwicklungen wider. Steigt die internationale Nachfrage beispielsweise nach deutschen Exportgütern permanent an, so wird sich deren Preis relativ erhöhen; es würde ein Verlust an preislicher Wettbewerbsfähigkeit beobachtet werden, obwohl gerade die Wettbewerbsfähigkeit der Exportgüter dazu geführt hat. Umgekehrt wäre der permanente Rückgang der internationalen Nachfrage nach deutschen Exportgütern eher mit einem Zugewinn an gemessener preislicher Wettbewerbsfähigkeit verbunden, obwohl die Wettbewerbsfähigkeit dieser Güter gerade abgenommen hat. Umgekehrt gilt dies für angebotsseitige Verschlechterungen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, wie sie etwa durch permanente Kostenschocks ausgelöst werden können. So würde der stetige Reallohnanstieg jenseits des Produktivitätsanstiegs, wie dies in einigen Mitgliedstaaten des Euro-Raums seit 1999 zu beobachten war, die preisliche Wettbewerbsfähigkeit verschlechtern.

Hinzu kommt allerdings, dass nicht alle Güter des heimischen und ausländischen Güterbündels international handelbar sind. Für den realen Wechselkurs spielt neben dem internationalen Preisverhältnis der handelbaren Güter, den **Terms-of-Trade** zwischen dem Inland und dem Ausland, das interne Austauschverhältnis innerhalb der jeweiligen Länder ebenfalls eine Rolle.

Nur ein kleiner Teil der Güterpreise wird auf internationalen Märkten bestimmt. Nachfolgend wird angenommen, dass im Heimatland (Ausland) der Anteil α_t (α_t^*) der im Preisindex enthaltenen Güter nicht-handelbar p_t^{NT} (p_t^{NT*}) ist. Der verbliebene Teil umfasst die handelbaren Güter p_t^T (p_t^{T*}):

$$q_t = p_t^{T*} - p_t^T + \alpha_t^*(p_t^{NT*} - p_t^{T*}) - \alpha_t(p_t^{NT} - p_t^T).$$

Veränderungen des realen Wechselkurses können demnach nicht nur Veränderungen der internationalen preislichen Wettbewerbsfähigkeit widerspiegeln, sondern ebenso durch relative Veränderungen der Preise von international handelbaren und nicht-handelbaren Gütern – dem internen Austauschverhältnis – bedingt sein.

Steigt bei unveränderten Terms-of-Trade der relative Preis der international nicht-handelbaren Güter im Inland, etwa weil im Zuge des demografischen Wandels vermehrt inländische Dienstleistungen oder aufgrund eines Nachfrageschocks vermehrt Immobilien nachgefragt werden, dann führt dies zu einer realen Abwertung der heimischen Währung, ohne dass von einer verschlechterten „preislichen“ Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Produkte gesprochen werden kann. Vielmehr ist der Tauschwert heimischer handelbarer Güter gegenüber dem Ausland gleich geblieben, lediglich der Preis der nicht-handelbaren Güter hat sich entsprechend erhöht. Es müssen nun mehr handelbare Güter aufgegeben werden, um nicht-handelbare Güter zu produzieren. Ein ähnlicher angebotsseitiger Effekt ergibt sich, wenn Produktivitätsfortschritte auf den handelbaren Sektor konzentriert sind und das relative Angebot erhöhen. Bei unveränderter relativer Nachfrage nach nicht-handelbaren Gütern löst dies entsprechende Preisanstiege bei nicht-handelbaren Gütern aus, die wiederum die preisliche Wettbewerbsfähigkeit mindern, gemessen über den REER (Balassa-Samuelson-Effekt).

Der reale (effektive) Wechselkurs ist ein wichtiger Indikator der internationalen preislichen Wettbewerbsfähigkeit, der aggregiert die makroökonomischen Entwicklungen widerspiegelt. Aufgrund der Komplexität der zugrundeliegenden Zusammenhänge lassen sich allerdings aus dem Indika-

tor allein keine Rückschlüsse über die Ursachen seines zeitlichen Verlaufs ableiten. Dafür bedarf es zusätzlicher Analysen.

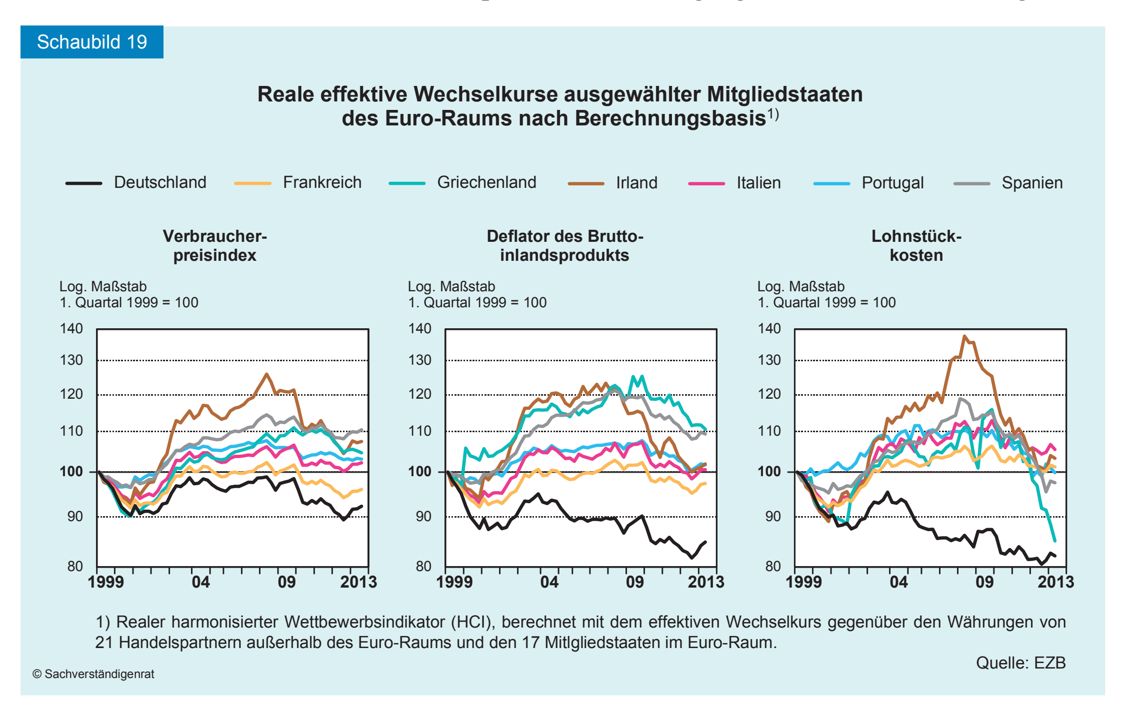
92. Als Ausgangspunkt zur Beurteilung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit wird typischerweise die Entwicklung der **realen effektiven Wechselkurse** verwendet. Diese lassen sich für die Mitgliedstaaten der Währungsunion durch die harmonisierten Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren der EZB abbilden, wobei als Preisindizes entweder die Verbraucherpreise, die Lohnstückkosten oder die Deflatoren des Bruttoinlandsprodukts verwendet werden. Anstiege der berechneten Indikatoren lassen sich jeweils als reale Aufwertungen interpretieren.

Unabhängig vom verwendeten Preiskonzept lassen sich seit Beginn der Währungsunion für die Programmländer sowie Spanien und Italien zwei Phasen in der Entwicklung ihrer preislichen Wettbewerbsfähigkeit identifizieren. In der ersten Phase werteten alle genannten Staaten über mehrere Jahre hinweg gegenüber ihren Handelspartnern real auf (Schaubild 19); dies geschah parallel zum Aufbau ihrer Leistungsbilanzdefizite. Diese Phase endete in etwa mit dem Beginn der Krise im Jahr 2008. Seither werteten die realen effektiven Wechselkurse dieser Staaten ab, wobei das Ausmaß der Abwertung zwischen den Staaten und in Abhängigkeit des Indikators mitunter deutlich variierte. Die Entwicklung der realen effektiven Wechselkurse deutet in den vergangenen Jahren somit auf eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit hin.

93. Im Vergleich der unterschiedlichen Preisindikatoren zeigt sich, dass die berechneten realen Abwertungen auf Basis der Verbraucherpreise und des gesamtwirtschaftlichen Deflators tendenziell geringer ausfallen als die auf Basis der Lohnstückkosten. Zum einen ist dies darauf zurückzuführen, dass die Güterpreise in der Vergangenheit durch Anhebungen der

Schaubild 19

Reale effektive Wechselkurse ausgewählter Mitgliedstaaten des Euro-Raums nach Berechnungsbasis[1)]



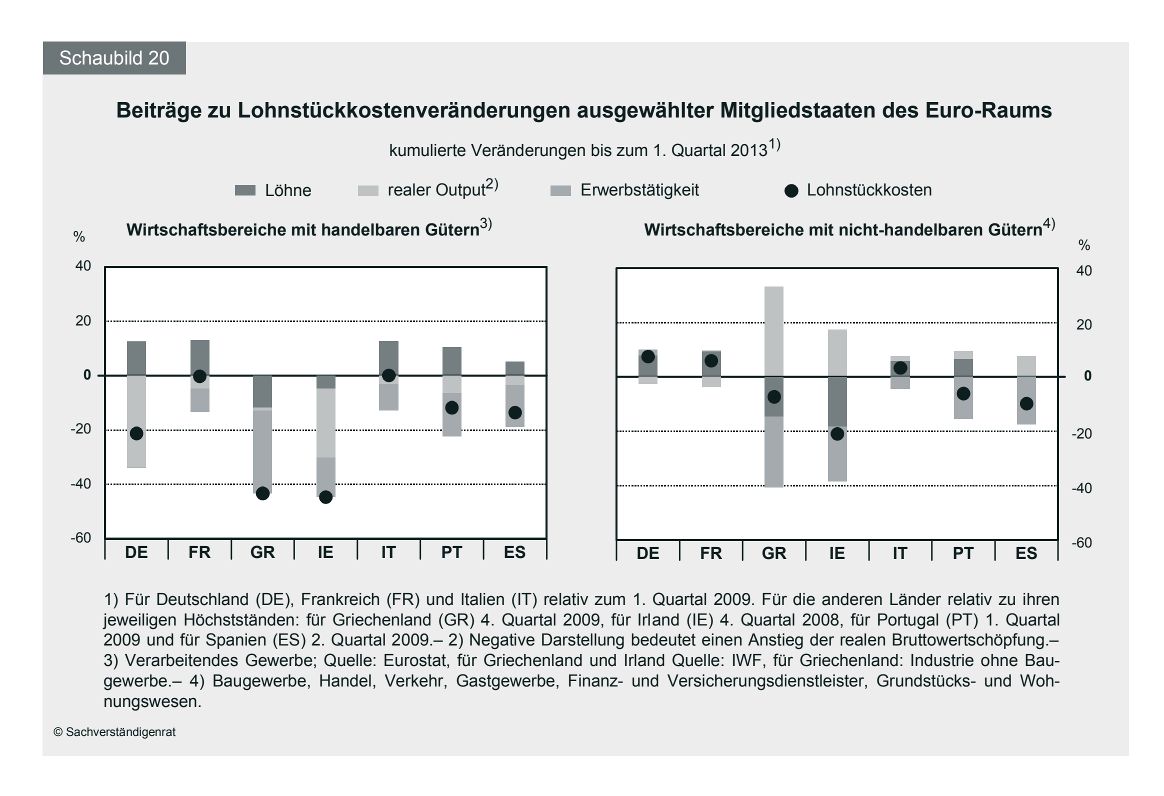
1) Realer harmonisierter Wettbewerbsindikator (HCI), berechnet mit dem effektiven Wechselkurs gegenüber den Währungen von 21 Handelspartnern außerhalb des Euro-Raums und den 17 Mitgliedstaaten im Euro-Raum.

Quelle: EZB

Verbrauchsteuern nach oben verzerrt wurden. Zum anderen kommt hierin zum Ausdruck, dass die Anpassungen der Lohnstückkosten nur teilweise auf die Güterpreise durchgewirkt haben, da etwa steigende Finanzierungskosten sowie Anpassungen der Gewinnmargen den Senkungen der Lohnstückkosten entgegenwirkten. Eine Beurteilung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit auf Basis der realen Lohnstückkosten überzeichnet demnach die tatsächlichen Anpassungen tendenziell, während eine Betrachtung auf Basis der Güterpreise die Anpassungen eher unterschätzt.

94. Die Anpassungsprozesse lassen sich mit einer Aufteilung der gesamten Lohnanpassungen zwischen dem **Exportsektor und dem Nicht-Exportsektor** verdeutlichen. Der Abbau der Leistungsbilanzdefizite sowie der Auslandsverschuldung erfordern eine stärkere Exportorientierung der jeweiligen Volkswirtschaften. Hierfür muss die relative Profitabilität im Exportsektor steigen, damit Anreize für eine Reallokation von Produktionsressourcen hin zum Exportsektor entstehen. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Anpassung ist, dass die Produktionskosten im Exportsektor sinken. Dies ist erforderlich, um die internationale Konkurrenzfähigkeit herzustellen. Die Produktionskosten müssen sogar kräftiger als die Exportpreise sinken, um die Gewinnmargen soweit zu erhöhen, dass der Exportsektor innerhalb der Volkswirtschaft an Attraktivität gewinnt.

Seit dem Beginn der Anpassungsprozesse übertrafen in den Programmländern und Spanien die Senkungen der Lohnstückkosten im Exportsektor jeweils die Anpassungen im Nicht-Exportsektor (Schaubild 20). Dies deutet darauf hin, dass auf gesamtwirtschaftlicher Ebene und zwischen den Sektoren Anpassungsprozesse in Richtung einer stärkeren Exportorientierung begonnen haben. Gleichwohl zeigt sich, dass deren Ausmaß in Portugal und Spanien sichtbar geringer als etwa in Irland ist.



1) Für Deutschland (DE), Frankreich (FR) und Italien (IT) relativ zum 1. Quartal 2009. Für die anderen Länder relativ zu ihren jeweiligen Höchstständen: für Griechenland (GR) 4. Quartal 2009, für Irland (IE) 4. Quartal 2008, für Portugal (PT) 1. Quartal 2009 und für Spanien (ES) 2. Quartal 2009.– 2) Negative Darstellung bedeutet einen Anstieg der realen Bruttowertschöpfung.– 3) Verarbeitendes Gewerbe; Quelle: Eurostat, für Griechenland und Irland Quelle: IWF, für Griechenland: Industrie ohne Baugewerbe.– 4) Baugewerbe, Handel, Verkehr, Gastgewerbe, Finanz- und Versicherungsdienstleister, Grundstücks- und Wohnungswesen.

95. Um die realwirtschaftlichen Effekte der Senkung von Arbeitskosten beurteilen zu können, muss bekannt sein, zu welchen Anteilen diese auf Lohnsenkung, Produktionsausweitung oder einen Beschäftigungsrückgang zurückgehen. Geht die Arbeitskostensenkung vorwiegend auf eine Produktionsausweitung zurück, deutet dies auf Produktivitätsfortschritte hin, die langfristig das Produktionspotenzial erhöhen. Demgegenüber verursacht eine durch Beschäftigungsabbau erzeugte Kostensenkung über eine steigende Arbeitslosigkeit und sinkende Binnennachfrage negative und möglicherweise persistente realwirtschaftliche Effekte. Theoretisch könnten Senkungen der Löhne wiederum das Risiko eines Lohnsenkungswettlaufs zwischen den Ländern bergen, an dessen Ende kein Land seine internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit verbessert hat. Im Vergleich zum Beschäftigungsabbau bieten Lohnsenkungen allerdings den Vorteil, dass die Anpassungskosten gleichmäßiger verteilt werden.

96. In Portugal und Spanien zeigt sich, dass die erzielten Senkungen der Lohnstückkosten im Exportsektor wie im Nicht-Exportsektor zu großen Teilen auf einen Beschäftigungsabbau zurückzuführen sind. Demgegenüber haben Lohnsenkungen in Griechenland und Irland nennenswerte zusätzliche Beiträge zur Senkung der Lohnstückkosten geleistet. Die Anpassungen dürften in diesen Ländern daher zu geringeren Anteilen das Ergebnis von Entlassungsproduktivität sein. Ferner fällt bei der Betrachtung der Outputentwicklung auf, dass der Nicht-Exportsektor in allen Ländern relativ zum Exportsektor schrumpft und dass die Lohnstückkosten im Exportsektor insgesamt stärker gefallen sind als im Nicht-Exportsektor. Dies alles lässt auf eine schrittweise Rückführung der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte schließen.

Kasten 4

Die Bedeutung nominaler Wechselkurse und relativer Preise für die europäischen Exporte

Um die Intensität der Reaktionen von Exporten auf Preis- und Wechselkursveränderungen einzuschätzen, kommt in ökonometrischen Schätzungen neben der Größe des ausländischen Markts vor allem der Entwicklung der realen effektiven Wechselkurse eine entscheidende Rolle zu. Letztere wiederum bestehen aus zwei Teilkomponenten: zum einen dem nominalen Wechselkurs und zum anderen einem Indikator relativer Preise oder Löhne.

Deshalb untersuchen Breuer und Klose (2013), ob Änderungen der nominalen Wechselkurse und relativen Preise oder Lohnstückkosten eine unterschiedliche Auswirkung auf die Exporte von neun Ländern des Euro-Raums im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2012 ausgeübt haben. Dies wird im Rahmen einer zeitreihenökonometrischen Analyse betrachtet, die allerdings keine Aufschlüsse über die Kausalzusammenhänge liefern kann. Hierfür wird eine Exportgleichung geschätzt, die folgende Form annimmt:

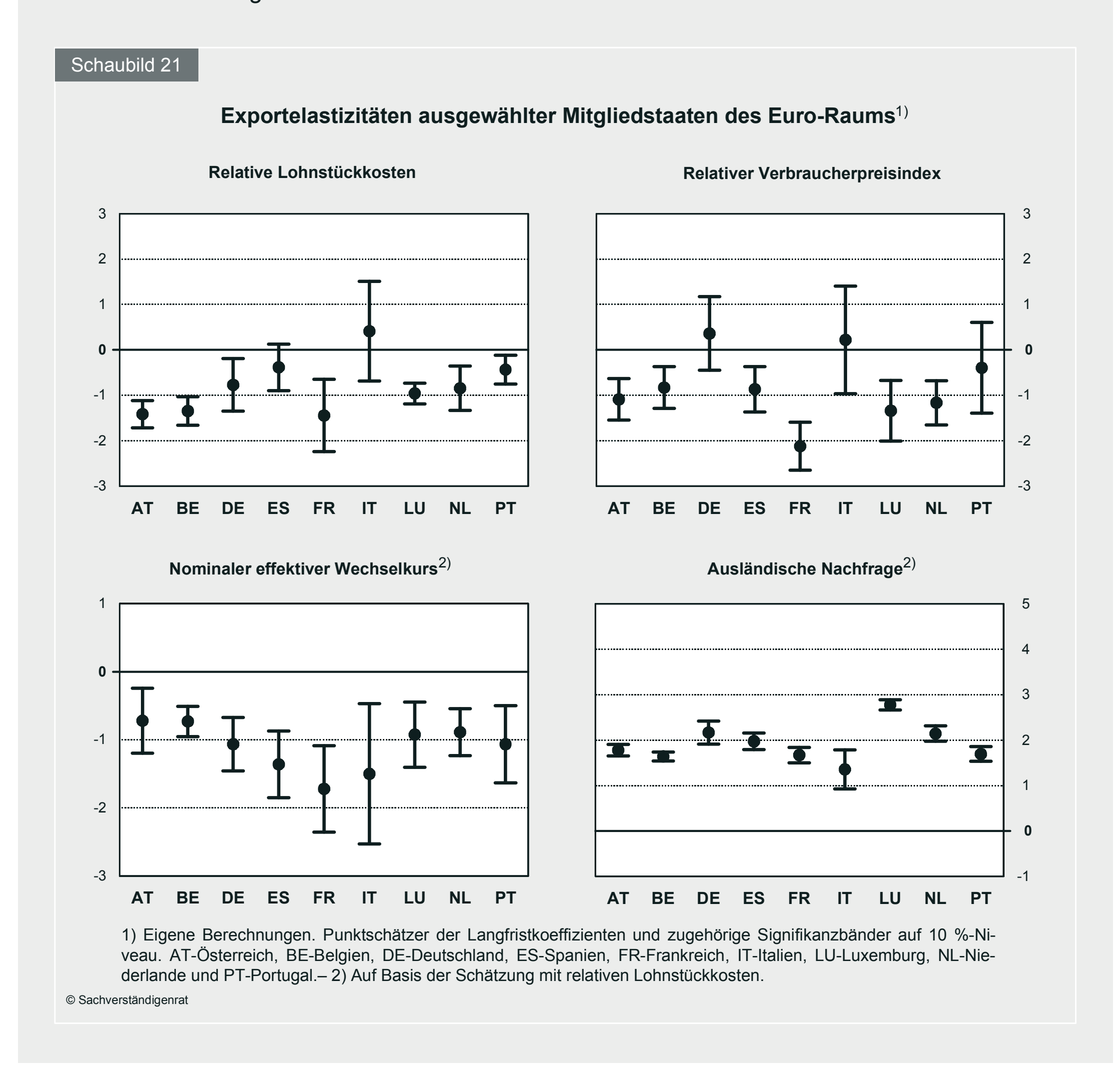
$$EX_{i,t} = \alpha + \beta_1 neer_{i,t} + \beta_2 \left(P_{i,t} - P_{World,t}\right) + \gamma y_{I-i,t} + \varepsilon_{i,t}.$$

In der Gleichung beschreibt EX die Exporte, $neer$ den nominalen effektiven Wechselkurs, P den Preisindex oder die Lohnstückkosten und y die heimische Produktion, i bezeichnet den Länderindex und I die Gesamtheit der Länder. β_1, β_2 und γ stellen die zu schätzenden Parameter dar, die aufgrund der Spezifikation der Variablen in Logarithmen als Elastizitäten interpretiert werden können. Ein Anstieg des nominalen effektiven Wechselkurses bedeutet eine Aufwertung der

heimischen Währung, was die Exporte reduzieren sollte. Somit dürfte β_1 ebenso wie β_2 ein negatives Vorzeichen aufweisen, da ein relativer Anstieg des heimischen Preisniveaus oder der heimischen Löhne ebenfalls mit einer Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsposition des Inlands einhergehen.

Die gezeigte Gleichung wird für alle untersuchten Länder mit einem Fehlerkorrekturmodell geschätzt, um die gleichgewichtigen Langfristelastizitäten von kurzfristigen Abweichungen zu isolieren. Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Länder des Euro-Raums von exogenen Schocks gleichzeitig getroffen werden, sind die Gleichungen über einen Seemingly-Unrelated-Regression- (SUR-) Schätzer verbunden.

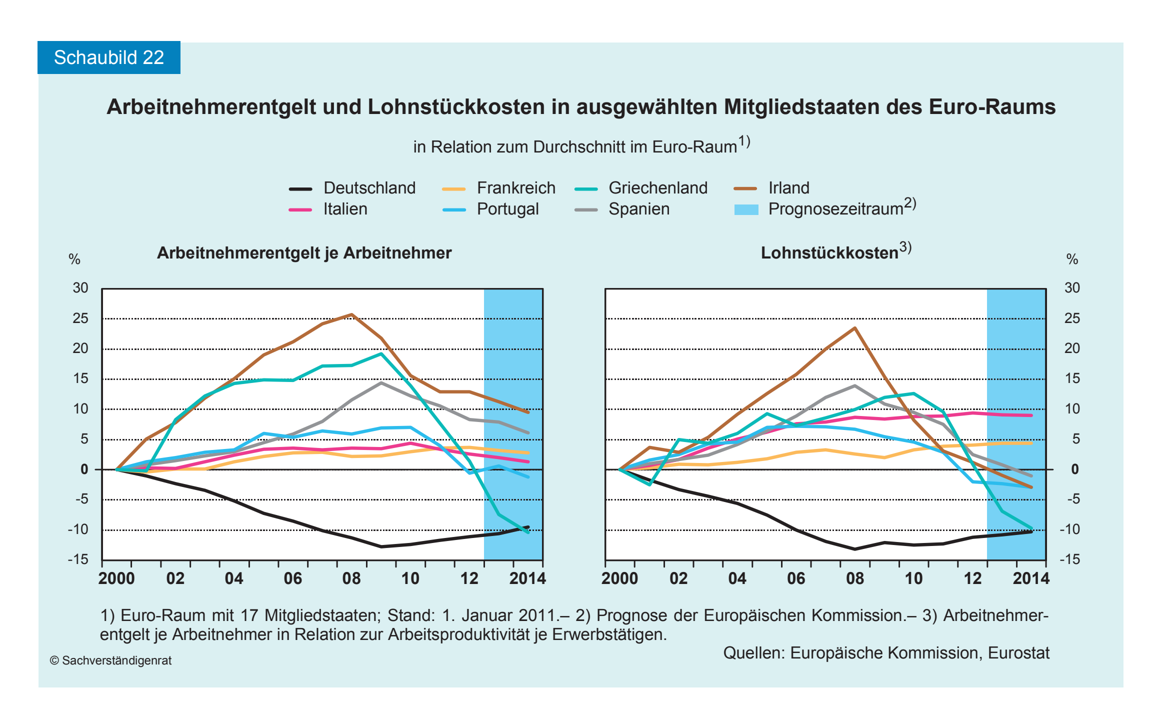
Die Ergebnisse zeigen, dass die relativen Lohnstückkosten und die relativen Verbraucherpreise für fast alle Länder die erwartet negativen Elastizitäten aufweisen (Schaubild 21). Zudem ist die Länderrangfolge der Größe der Elastizitäten in den meisten Fällen unabhängig davon, welcher der beiden Indikatoren verwendet wird. Der absolute Betrag der Elastizität ist für Frankreich hoch, während für Italien kein Einfluss dieser Größen auf die Exporte feststellbar ist. Wenn andere Indikatoren, wie zum Beispiel relative Produzentenpreise, verwendet werden, ergeben sich auch für Frankreich keine signifikanten Effekte.



1) Eigene Berechnungen. Punktschätzer der Langfristkoeffizienten und zugehörige Signifikanzbänder auf 10 %-Niveau. AT-Österreich, BE-Belgien, DE-Deutschland, ES-Spanien, FR-Frankreich, IT-Italien, LU-Luxemburg, NL-Niederlande und PT-Portugal.– 2) Auf Basis der Schätzung mit relativen Lohnstückkosten.

Die Länderrangfolge der Exportelastizitäten des nominalen Wechselkurses kann hingegen über die Spezifikationen hinweg robust geschätzt werden. So weisen Frankreich, Italien und Spanien, aber auch Deutschland stark negative Elastizitäten auf. Bezüglich der Exportelastizität der ausländischen Nachfrage zeigt sich, dass alle Länder ihre Exporte bei einem Anstieg der Weltnachfrage erhöhen, dieser Effekt in Deutschland und Spanien aber tendenziell ausgeprägter ist als in Frankreich und Italien.

97. Für die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit bedarf es nicht zwingend eines Rückgangs der Nominallöhne. Relative Senkungen der Löhne im Vergleich zu den Handelspartnern können ausreichen. In den betrachteten Mitgliedstaaten war der Lohnzuwachs seit Beginn der Krise deutlich geringer als in den anderen Mitgliedstaaten des Währungsraums (Schaubild 22). Die Lücke zum Durchschnitt des Euro-Raums schließt sich somit wieder, nachdem die **Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer** in den betrachteten Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2008 erheblich stärker als im Durchschnitt des Euro-Raums gestiegen waren.



1) Euro-Raum mit 17 Mitgliedstaaten; Stand: 1. Januar 2011.– 2) Prognose der Europäischen Kommission.– 3) Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer in Relation zur Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen.

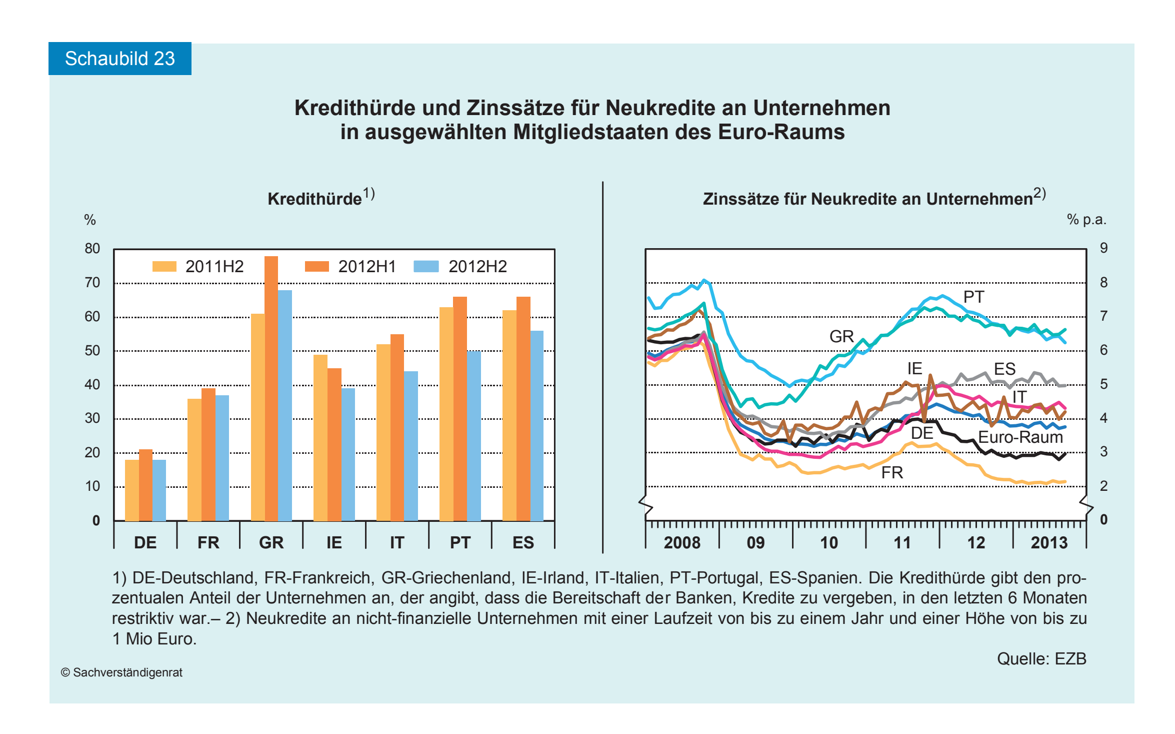
Quellen: Europäische Kommission, Eurostat

98. Die dargestellten Entwicklungen deuten insgesamt darauf hin, dass in den Programmländern bereits **deutliche Verbesserungen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit** erzielt werden konnten. Zudem gibt es Anzeichen für überproportionale Anpassungen im Exportsektor. Aus konjunktureller Sicht haben die dargestellten Entwicklungen folgende Implikationen: Zum einen dürfte die gestiegene preisliche Wettbewerbsfähigkeit schrittweise zur Umkehr der Leistungsbilanzen beitragen. In den Programmländern und in Spanien ist daher zukünftig mit positiven Wachstumsbeiträgen aus dem Außenhandel zu rechnen. Zum anderen dürfte das Tempo der realen Lohnsenkungen spürbar abnehmen, sodass sich die negativen Effekte auf die verfügbaren Einkommen und damit den privaten Konsum nach und nach abschwächen.

Gleichwohl ist im restlichen Jahresverlauf und im Jahr 2014 noch von einem Rückgang des Lohnniveaus in einigen Ländern auszugehen. Zudem befinden sich die Peripherieländer in einem sektoralen Anpassungsprozess hin zu einer stärkeren Exportorientierung. Diese Prozesse sind typischerweise mit zeitweise höheren Arbeitslosenquoten verbunden, da die Arbeitskräftewanderung zwischen Sektoren einige Zeit in Anspruch nimmt.

99. Neben den Konsolidierungsbemühungen und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit hat die **europäische Bankenkrise** eine konjunkturelle Relevanz, da die Strukturprobleme im Bankensektor mit Effekten für die realwirtschaftliche Entwicklung verbunden sind. Grundsätzlich ist in diesem Zusammenhang zu fragen, in welchem Ausmaß die Investitionstätigkeit durch angebotsseitige Beschränkungen der Kreditvergabe gebremst wird. Zwar ist eine eindeutige Identifikation des Anteils dieser Restriktionen am Rückgang der Kreditvergabe schwierig, jedoch deutet die Gesamtheit der verfügbaren Indikatoren etwa in Spanien darauf hin, dass derzeit angebotsseitige Faktoren zur schwachen Kreditvergabe beitragen (Ziffer 369).

Während der vergangenen Jahre war eine Divergenz in den Finanzierungsbedingungen von Unternehmen in den Programmländern, Italien und Spanien einerseits und dem Rest des Euro-Raums andererseits zu beobachten. Die **Kreditzinsen** in der erstgenannten Ländergruppe liegen um bis zu drei Prozentpunkte über dem Durchschnitt des Euro-Raums (Schaubild 23). Ferner ist die Ablehnungsquote für Kredite gemäß dem Bank Lending Survey in diesen Mitgliedstaaten erhöht. Und Unternehmensumfragen liefern Anhaltspunkte dafür, dass vor allem in Griechenland, Portugal und Spanien ein wesentlich höherer Anteil von Unternehmen im Vergleich zum Beispiel zu Deutschland und Frankreich das Kreditvergabeverhalten ihrer Banken als restriktiv einschätzen.



1) DE-Deutschland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, IT-Italien, PT-Portugal, ES-Spanien. Die Kredithürde gibt den prozentualen Anteil der Unternehmen an, der angibt, dass die Bereitschaft der Banken, Kredite zu vergeben, in den letzten 6 Monaten restriktiv war.– 2) Neukredite an nicht-finanzielle Unternehmen mit einer Laufzeit von bis zu einem Jahr und einer Höhe von bis zu 1 Mio Euro.

Quelle: EZB

100. Für die konjunkturelle Entwicklung ist von Relevanz, ob sich die restriktiven Kreditbedingungen weiter verschärfen. Hierfür liegen derzeit keine Anzeichen vor, da zum einen die Risikoaufschläge der Kreditzinsen in den Programmländern, Italien und Spanien im Verlauf dieses Jahres nicht weiter angestiegen sind. Zudem haben sich die Kredithürden – der Anteil von Unternehmen, welche die **Kreditvergabe der Banken** als restriktiv einschätzen – in der Tendenz eher zurückgebildet. Schließlich liefert der Bank Lending Survey Informationen, dass die Banken in Italien und Spanien nicht planen, die Bedingungen ihrer Kreditvergabe an Firmen weiter zu verschärfen. Gleichwohl sind die Finanzierungskosten in den Programmländern, Italien und Spanien unverändert hoch.

101. Alles in allem sind die skizzierten Anpassungsfortschritte mit positiven Implikationen für die konjunkturelle Entwicklung im Euro-Raum verbunden. Dennoch werden die Anpassungsprozesse weitere Zeit in Anspruch nehmen und im Prognosezeitraum dämpfende konjunkturelle Effekte aufweisen. So dürften die größten Effekten der Konsolidierung zwar überstanden sein, die Fiskalpolitik wird jedoch auf niedrigerem Niveau tendenziell restriktiv bleiben. Analog werden die Fortschritte zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erst allmählich zu Verbesserungen der Leistungsbilanzen führen, während die negativen konjunkturellen Effekte der Lohnkürzungen und der hohen Arbeitslosenquoten weiterhin die Binnennachfrage belasten und erst langsam abklingen werden.

3. Erholung festigt sich im kommenden Jahr

102. Aufgrund der dargestellten Fortschritte in den Anpassungsprozessen erwartet der Sachverständigenrat im restlichen Jahresverlauf eine verhaltene Fortsetzung der Erholung im Euro-Raum, die sich schrittweise festigen dürfte (Tabelle 5, Seite 60). Der Euro-Raum dürfte den konjunkturellen Tiefpunkt durchschritten haben, ein **Rückfall in die Rezession erscheint unwahrscheinlich**. Stattdessen deuten die verfügbaren Indikatoren auf eine anhaltende Stimmungsverbesserung hin, die sich allmählich auf die inländische Nachfrage übertragen dürfte. Als Folge der gestiegenen preislichen Wettbewerbsfähigkeit in den Peripherieländern und der anziehenden Konjunktur in den übrigen Industrieländern dürften darüber hinaus verstärkt positive Impulse vom Außenhandel kommen. Die negativen Effekte der Haushaltskonsolidierung werden tendenziell abnehmen.

103. Trotz dieser positiven Aspekte werden die Zuwachsraten der gesamtwirtschaftlichen Produktion zunächst geringer sein als im zweiten Quartal des Jahres 2013. Dies liegt daran, dass die Sondereffekte des zweiten Quartals wieder entfallen. Darüber hinaus wirken die weiterhin bestehenden Elemente der Euro-Krise einer dynamischeren Konjunkturerholung entgegen. Insbesondere wird die inländische Nachfrage zukünftig durch die Kombination der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und den teilweise fallenden Löhnen gebremst. Die erwarteten Zuwächse des Bruttoinlandsprodukts im restlichen Jahr reichen nicht aus, um den Produktionsrückgang vom Jahresbeginn und den statistischen Unterhang aus dem Vorjahr auszugleichen. Der Sachverständigenrat erwartet für das laufende Jahr im Euro-Raum daher einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 0,4 %. Für das kommende Jahr 2014 geht der Sachverständigenrat von einer Festigung der Erholung und einer Zunahme des Bruttoinlandsproduktes um 1,1 % aus.

Tabelle 5

Reales Bruttoinlandsprodukt, Verbraucherpreise und Arbeitslosenquote im Euro-Raum

Ländergruppe/Land	Gewicht in %[1]	Bruttoinlandsprodukt			Verbraucherpreise[2]			Arbeitslosenquote[3]		
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %						%		
		2012	2013[4]	2014[4]	2012	2013[4]	2014[4]	2012	2013[4]	2014[4]
Euro-Raum[5] ………………	**100**	**– 0,7**	**– 0,4**	**1,1**	**2,5**	**1,4**	**1,5**	**11,4**	**12,1**	**12,1**
darunter:										
Deutschland	27,7	0,7	0,4	1,6	2,1	1,6	2,0	5,5	5,3	5,2
Frankreich	21,2	0,0	0,3	1,1	2,2	1,1	1,4	10,2	10,9	11,1
Italien	16,8	– 2,5	– 1,8	0,5	3,3	1,3	1,2	10,7	12,1	12,3
Spanien	11,1	– 1,6	– 1,3	0,6	2,4	1,6	1,0	25,0	26,3	25,7
Niederlande	6,4	– 1,2	– 1,1	0,6	2,8	2,8	1,6	5,3	6,8	7,4
Belgien	3,9	– 0,1	0,1	1,1	2,6	1,2	1,5	7,6	8,6	8,8
Österreich	3,2	0,9	0,3	1,4	2,6	2,0	1,8	4,3	4,8	4,8
Griechenland	2,2	– 6,4	– 3,5	– 1,3	1,0	– 0,7	– 1,2	24,3	27,4	28,3
Finnland	2,0	– 0,8	– 1,0	1,3	3,2	2,2	1,8	7,7	8,0	7,9
Portugal	1,8	– 3,2	– 1,4	1,4	2,8	0,5	0,9	15,9	16,9	15,8
Irland	1,7	0,2	– 0,5	1,6	1,9	0,5	1,1	14,7	13,7	13,3
nachrichtlich:										
Euro-Raum ohne Deutschland ……………	**72,3**	**– 1,2**	**– 0,8**	**0,8**	**2,7**	**1,4**	**1,3**	**13,7**	**14,7**	**14,7**

1) Anteil des nominalen Bruttoinlandsprodukts des Jahres 2011 in US-Dollar an dem nominalen Bruttoinlandsprodukt des Euro-Raums.– 2) Harmonisierter Verbraucherpreisindex.– 3) Standardisiert. Für den gesamten Euro-Raum und den Euro-Raum ohne Deutschland gewichtet mit der Anzahl der Erwerbspersonen des Jahres 2011.– 4) Prognose des Sachverständigenrates.– 5) Gewichteter Durchschnitt der 17 Mitgliedstaaten des Euro-Raums.

Quelle: Eurostat

4. Konjunktur in ausgewählten Volkswirtschaften des Euro-Raums

Frankreich: Expansion der Konsumausgaben verhindert Rezession

104. Die konjunkturelle Lage Frankreichs hat sich im bisherigen Jahresverlauf verbessert. So konnte das Bruttoinlandsprodukt im zweiten Quartal 2013 um 0,5 % gegenüber dem Vorquartal zulegen, nachdem es in den beiden Vorquartalen noch geschrumpft war. Trotz der hohen Arbeitslosenquote von über 10 % zeigte sich der private Verbrauch in Frankreich vergleichsweise robust und trug zusammen mit dem öffentlichen Konsum zum Anstieg des Bruttoinlandsprodukts bei. Grund hierfür war eine Expansion der real verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte aufgrund einer rückläufigen Inflation sowie steigender Arbeitnehmerentgelte. Die Investitionstätigkeit wurde hingegen durch die Ankündigung von Steuererhöhungen sowie schwachen Gewinnaussichten belastet. Vom Außenhandel gingen keine nennenswerten Wachstumsimpulse aus.

105. Für den weiteren Jahresverlauf und das Jahr 2014 ist davon auszugehen, dass die Finanzpolitik weiterhin dämpfend auf die Konjunktur wirkt. Der Haushaltsentwurf der französischen Regierung sieht für die Jahre 2013 und 2014 Einsparmaßnahmen im Umfang von 30 Mrd Euro beziehungsweise 18 Mrd Euro vor. Trotz dieser Maßnahmen wird das öffentliche Finanzierungsdefizit aufgrund der schlechten konjunkturellen Entwicklung im Jahr 2013 deutlich über dem Defizitziel von 3 % liegen. Die Europäische Kommission hat dem Land daher zwei zusätzliche Jahre für die Zielerreichung gewährt. Die angestrebte jährliche Rückführung des strukturellen Defizits in den kommenden zwei Jahren – um jeweils 0,8 Prozent-

punkte – liegt unterhalb der für das Jahr 2013 erwarteten Verbesserung um 1,2 Prozentpunkte. Der dämpfende Effekt auf den privaten Verbrauch sowie die Investitionen dürfte daher im Jahr 2014 etwas geringer als in diesem Jahr ausfallen.

106. Der Sachverständigenrat erwartet aufgrund der schwachen konjunkturellen Entwicklung zu Jahresbeginn für das Bruttoinlandsprodukt in diesem Jahr nur einen Zuwachs von 0,3 %. Aufgrund der geringeren zusätzlichen Konsolidierung und der anziehenden Weltnachfrage dürfte sich die begonnene konjunkturelle Erholung jedoch mit moderatem Tempo fortsetzen. So ist davon auszugehen, dass für das Jahr 2014 der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts bei 1,1 % liegen wird.

Italien: Politische Unsicherheit belastet konjunkturelle Erholung

107. In Italien zeichnet sich ein Ende der Rezession ab. Nach einem Jahr mit ausschließlich negativen Quartalszuwachsraten ging das Bruttoinlandsprodukt in der ersten Jahreshälfte 2013 zwar erneut zurück, jedoch fielen die Produktionseinbußen im Vergleich zu den Vorquartalen deutlich geringer aus. Positive Wachstumsbeiträge kamen hierbei von den Ausrüstungsinvestitionen sowie dem Außenhandel. Der private Konsum war hingegen weiterhin rückläufig, was vor allem auf die weiterhin schlechte Verfassung des Arbeitsmarkts zurückzuführen ist; im August lag die Arbeitslosenquote saisonbereinigt bei 12,2 %.

108. Die politische Unsicherheit rund um die Parlamentswahlen im Februar 2013 sowie die Regierungskrise im Oktober 2013 dürfte die ohnehin schwache konjunkturelle Entwicklung zusätzlich belastet haben. Dies zeigt sich etwa darin, dass die Stimmungsindikatoren für die italienischen Unternehmen und die Konsumenten zu Beginn des Jahres 2013 überwiegend rückläufig waren. Ferner verharrt die politische Unsicherheit, gemessen durch den Politischen Unsicherheitsindikator (Bloom et al., 2012), für Italien seit Jahresbeginn auf einem hohem Niveau.

109. Für den weiteren Verlauf des Jahres 2013 wird damit gerechnet, dass die Unsicherheit zurückgeht und in Italien langsam eine konjunkturelle Erholung einsetzt. Nachdem die italienische Wirtschaft im vergangenen Jahr um 2,5 % geschrumpft war, erwartet der Sachverständigenrat im Jahr 2013 mit 1,8 % einen etwas geringeren Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Für das Jahr 2014 wird ein leichter Anstieg des Bruttoinlandprodukts um 0,5 % prognostiziert.

Spanien: Anziehender Außenhandel kompensiert schwache Binnennachfrage

110. Die spanische Wirtschaft konnte sich im dritten Quartal dieses Jahres voraussichtlich erstmals seit dem Jahr 2011 aus der Rezession lösen. Getragen wird dieser Anstieg von der günstigen Entwicklung des Außenhandels. Die Exporte konnten, im Gegensatz zur weiterhin schwachen Binnennachfrage, deutlich zulegen. Zudem kam im Frühjahr der Anstieg der Arbeitslosigkeit zum Erliegen. Die saisonbereinigte Arbeitslosenquote ist seit April 2013 sogar leicht rückläufig. Mit einem Wert von über 26 % liegt sie jedoch weiterhin auf einem hohen Niveau und belastet den privaten Konsum.

111. Jüngste Daten zur Industrieproduktion sowie zur Stimmung von Konsumenten und Produzenten zeigen, dass die gesamtwirtschaftliche Produktion weiter leicht zulegen dürfte. Gleichwohl wird nicht mit einer kräftigen Erholung zu rechnen sein, da die Konjunktur weiterhin durch die fortwährende Konsolidierung der privaten und öffentlichen Haushalte sowie durch angebotsseitige Einschränkungen in der Kreditvergabe belastet sein wird. Für das Jahr 2013 zeichnet sich ab, dass das Bruttoinlandsprodukt um 1,3 % zurückgehen wird. Für das kommende Jahr erwartet der Sachverständigenrat aber einen Anstieg in Höhe von 0,6 %.

Literatur zum Kapitel

Aastveit, K.A., G.J. Natvik und S. Sola (2013*), Economic uncertainty and the effectiveness of monetary policy*, Norges Bank Research Working Paper 2013/17, Oslo.

Asmussen, J. (2013), Im Interview: Jörg Asmussen – Frankreich wird mehr tun müssen, *Börsen-Zeitung* 175, Frankfurt am Main.

Bloom, N., M. Floetotto, N. Jaimovich, I. Saporta-Eksten und S.J. Terry (2012), *Really uncertain business cycles*, NBER Working Paper 18245, Cambridge.

Born, B. und J. Pfeifer (2013), *Policy risk and the business cycle*, CESifo Working Paper 4336, München.

Breuer, S. und J. Klose (2013), *Who gains from nominal devaluation? An empirical assessment of euro-area exports and imports*, Working Paper 04/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

CBO (2013), *The budget and economic outlook: Fiscal years 2013 to 2023*, Congressional Budget Office, Washington, DC.

Christiano, L.J., M. Eichenbaum und C.L. Evans (2005), Nominal rigidities and the dynamic effects of a shock to monetary policy, *Journal of Political Economy* 113, 1-45.

Coenen, G., P. McAdam und R. Straub (2008), Tax reform and labour-market performance in the Euro Area: A simulation-based analysis using the New Area-Wide Model, *Journal of Economic Dynamics and Control* 32, 2543-2583.

Cogan, J.F., J.B. Taylor, V. Wieland und M.H. Wolters (2013), Fiscal consolidation strategy, *Journal of Economic Dynamics and Control* 37, 404-421.

Deutsche Bundesbank (2013), Makroökonomische Ansätze zur Einschätzung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit*, Monatsbericht* Oktober 2013, 31-46

Fernández-Villaverde, J., P.A. Guerrón-Quintana, K. Kuester und J. Rubio-Ramírez (2011), *Fiscal volatility shocks and economic activity*, NBER Working Paper 17317, Cambridge.

Gali, J. (2008), *Monetary policy, inflation, and the business cycle: An introduction to the New Keynesian framework*, Princeton University Press, Princeton.

IWF (2013a), *People's Republic of China: 2013 Article IV consultation*, IMF Country Report No. 13/211, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

IWF (2013b), *India: 2013 Article IV consultation*, IMF Country Report No. 13/37, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

IWF (2012), *Russian Federation: 2012 Article IV consultation*, IMF Country Report No. 12/217, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Japanische Regierung (2013), *Emergency economic measures for the revitalization of the Japanese economy*, Tokio.

Lagarde, C. (2013), *The global calculus of unconventional monetary policies*, Konferenzpapier, Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Policy Symposium, Jackson Hole, 22.-24. August 2013.

di Mauro, F. und K. Forster (2011), Competitiveness as a multi-dimensional concept, in: Europäische Zentralbank (Hrsg.), *Recovery and Beyond*, Frankfurt am Main, 12-19.

OECD (2013), *OECD economic outlook – May 2013*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

Smets, F. und R. Wouters (2007), Shocks and frictions in US business cycles: A Bayesian DSGE approach, *American Economic Review* 97, 586-606.

Taylor, A. M. und M. P. Taylor (2004), The purchasing power parity debate, *Journal of Economic Perspectives* 18, 135-158.

Vavra, J. (2013), Inflation dynamics and time-varying volatility: New evidence and an Ss interpretation, *Quarterly Journal of Economics*, im Erscheinen.

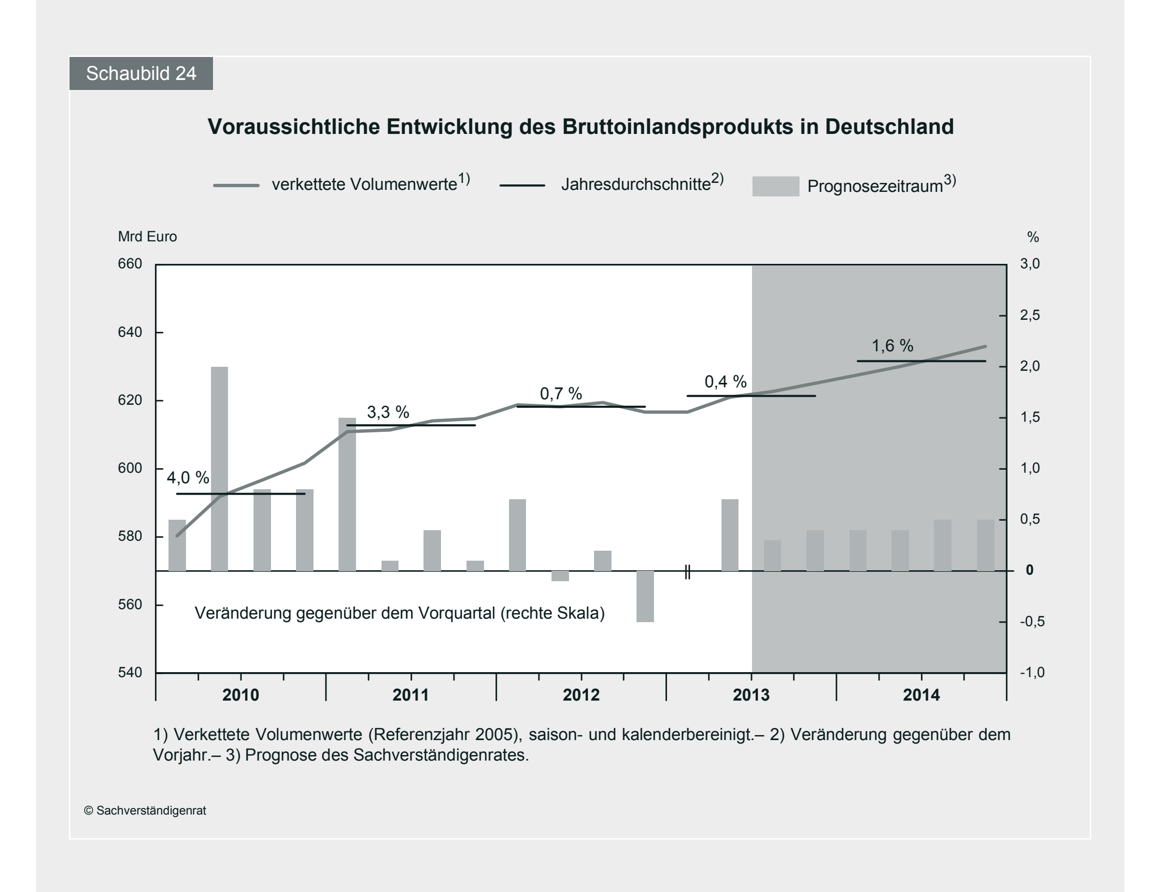
ZWEITES KAPITEL

Konjunktur in Deutschland: Aufschwung ist angelegt

Das Wichtigste in Kürze

In Deutschland wird der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2013 der Prognose des Sachverständigenrates zufolge 0,4 % betragen. Somit dürfte das zweite Jahr in Folge ein Zuwachs unterhalb des Potenzialwachstums zu verzeichnen sein. Die inländische Verwendung entwickelt sich im Zuge einer anziehenden Investitionstätigkeit etwas besser als im Vorjahr. Die Talsohle bei den Ausrüstungsinvestitionen könnte durchschritten sein. Nach einer wirtschaftlichen Schwächephase im Winterhalbjahr 2012/13 beschleunigte sich die Konjunktur in der ersten Jahreshälfte. Eine Reihe von Indikatoren deutet auf eine Verstetigung des Aufschwungs hin, sodass sich in der zweiten Jahreshälfte 2013 ein weiterer nennenswerter Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts ergeben dürfte.

Im Jahr 2014 wird sich die Lage aller Voraussicht nach weiter aufhellen. Die erwartete Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts beträgt 1,6 %, wobei stützende Nachfrageimpulse in erster Linie aus dem Inland kommen und vor allem bei den Ausrüstungsinvestitionen deutliche Zuwächse erwartet werden. Der prognostizierte Beschäftigungsstand verbleibt auf einem hohen Niveau, und die Stabilität des Preisniveaus wird aller Voraussicht nach im kommenden Jahr gewährleistet sein. Der Staat wird voraussichtlich einen positiven Finanzierungssaldo aufweisen.



1) Verkettete Volumenwerte (Referenzjahr 2005), saison- und kalenderbereinigt.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Prognose des Sachverständigenrates.

I. Konjunktur in Deutschland: Aufschwung ist angelegt

112. Die Voraussetzungen für einen binnenwirtschaftlich getragen Aufschwung sind schon über einen längeren Zeitraum hinweg gegeben. In den beiden vergangenen Jahren kam es jedoch wiederholt zu nicht prognostizierbaren, krisenhaften Zuspitzungen, insbesondere im Euro-Raum, die ein Verschieben und teilweise völliges Erlahmen der Antriebskräfte nach sich zogen. Dies hat sich vor allem bei den Ausrüstungsinvestitionen bemerkbar gemacht. Trotz ungewöhnlich günstiger Finanzierungsbedingungen bewegt sich die Investitionstätigkeit noch immer auf einem sehr niedrigen Niveau.

Im Hinblick auf die Krise im Euro-Raum ist bereits seit dem Herbst 2012 eine Beruhigung festzustellen. Jetzt verdichten sich die Anzeichen für einen binnenwirtschaftlich getragenen Aufschwung der deutschen Volkswirtschaft, zu dem neben der anhaltend robusten Konsumentwicklung die Belebung der Anlageinvestitionen beitragen wird.

1. Zur wirtschaftlichen Lage in Deutschland

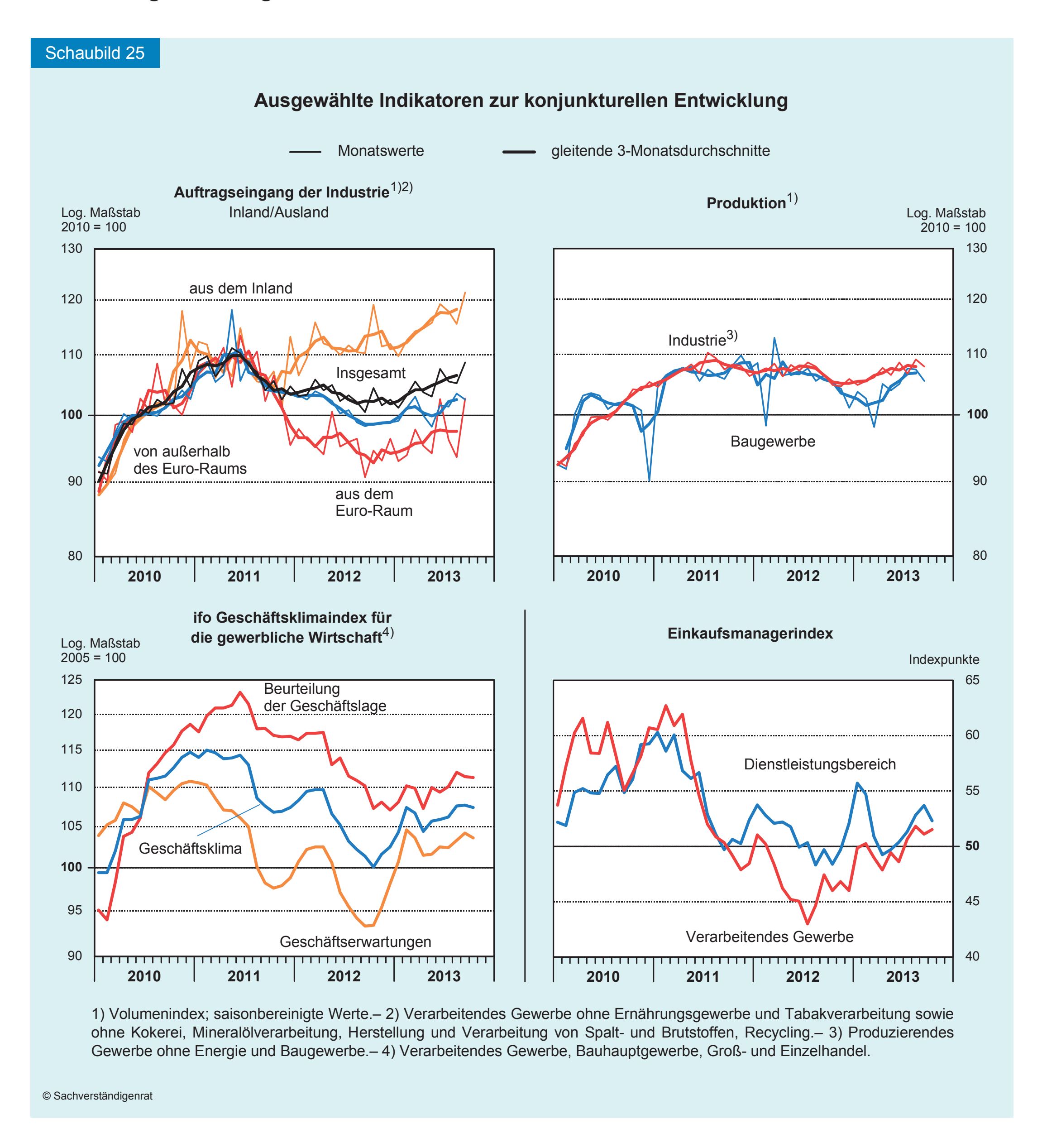
113. Die Konjunktur in Deutschland ist im Herbst 2013 moderat aufwärts gerichtet. Das Winterhalbjahr 2012/13 hatte mit einer außenwirtschaftlichen Schwäche begonnen, die erst im Frühjahr 2013 ihr Ende fand (Ziffer 39). Die Bauwirtschaft wurde zudem mehr als sonst von der Witterung beeinträchtigt, sodass es zu Produktionsausfällen kam. Diese beiden Aspekte überlagerten die zu **Jahresbeginn** bereits wieder positive Grundtendenz der Konjunktur, und das Bruttoinlandsprodukt stagnierte im ersten Vierteljahr trotz des Zuwachses der Konsumausgaben lediglich auf dem schwachen Vorquartalsniveau. Nur allmählich konnten neben der sich bessernden Unternehmensstimmung ansteigende realwirtschaftliche Indikatoren beobachtet werden, was im zweiten Quartal – durch Auf- und Nachholeffekte wohl etwas überzeichnet – zu einem deutlichen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts führte (0,7 %).

114. Die **realwirtschaftlichen Konjunkturindikatoren** zeichnen aktuell ein verhalten positives Bild für die zweite Jahreshälfte 2013. Die Industrieproduktion nahm im bisherigen Jahresverlauf leicht zu, die Produktion im Baugewerbe stieg deutlich. Beide Indikatoren befinden sich zur Jahresmitte dennoch nur leicht über dem Vorjahresstand (Schaubild 25). Die deutschen Industrieunternehmen verzeichneten zudem einen Anstieg der Auftragseingänge. Dieser ging zuletzt wieder vermehrt auf die inländische Nachfrage zurück, wenngleich im Gegensatz zu den beiden Vorjahren das Ordervolumen aus dem Euro-Raum ebenfalls wieder einen leicht positiven Trend aufweist.

115. Die **umfragebasierten Indikatoren** signalisieren zum Jahresende 2013 ein leichtes Anziehen der gesamtwirtschaftlichen Aktivität. Die Stimmung und Erwartungen der Unternehmen haben sich bereits in den vergangenen Monaten gebessert. Der ifo Geschäftsklimaindex ging im Oktober 2013 leicht zurück, nachdem er sich jedoch zuvor fünf Monate in Folge verbessert hatte. Sowohl die Geschäftserwartungen, die sich mittlerweile auf dem zweithöchsten Stand seit zwei Jahren befinden, als auch die Einschätzung der aktuellen Geschäftslage haben sich in diesem Zeitraum positiv entwickelt. Dieses Bild bestätigen die Einkaufsmanagerindizes für das Verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor. Außerdem hat sich

die Stimmung der Exportindustrie weiter verbessert: Gemäß der Herbst-Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) nahmen die Exporterwartungen gegenüber den vorherigen Umfragen zu.

Schaubild 25



1) Volumenindex; saisonbereinigte Werte.– 2) Verarbeitendes Gewerbe ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung sowie ohne Kokerei, Mineralölverarbeitung, Herstellung und Verarbeitung von Spalt- und Brutstoffen, Recycling.– 3) Produzierendes Gewerbe ohne Energie und Baugewerbe.– 4) Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

116. Die positiven Erwartungen der Exportindustrie stehen im Einklang mit der sich andeutenden **moderaten Belebung der Weltwirtschaft**, getragen durch die bessere konjunkturelle Entwicklung in den Industrieländern (Ziffern 54 ff.). Die Zuwachsraten in den Schwellenländern entwickelten sich hingegen zuletzt deutlich schwächer als im Durchschnitt der letzten Jahre, und eine baldige Rückkehr zu dieser Dynamik erscheint aktuell unwahrscheinlich (Ziffern 69 ff.). Im Gegensatz dazu ging der sechs Quartale währende Rückgang der Wirtschaftsleistung im Euro-Raum im zweiten Quartal 2013 zu Ende. Nach wie vor ist die Lage der einzelnen Länder jedoch sehr uneinheitlich. Der Verlauf der umfragebasierten Indikatoren für die

Mitgliedstaaten des Euro-Raums nährt jedoch die Hoffnung, dass die konjunkturelle Talsohle vielerorts erreicht ist. Des Weiteren zeigt sich die Konjunktur in den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich robust.

Insgesamt sind die außenwirtschaftlichen Vorzeichen für Deutschland somit etwas besser als in der jüngeren Vergangenheit, sodass zum Jahresende 2013 von einer **leicht anziehenden ausländischen Nachfrage** ausgegangen werden kann. Dann dürften die Ausfuhren, die sich im bisherigen Jahresverlauf recht schwach entwickelten und zur Jahresmitte deutlich unter dem Vorjahresniveau lagen, wieder ansteigen, sodass im Jahresdurchschnitt zumindest eine Stagnation gegenüber dem Vorjahr erreicht werden könnte.

117. Alles in allem zeichnen die Indikatoren ein **verhalten optimistisches Bild**. Dies bestätigt sich, wenn die verschiedenen Indikatoren für eine Kurzfristprognose verwendet werden. Sie lässt aktuell Quartalszuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts – in realer, saisonbereinigter Rechnung – von 0,3 % im dritten Quartal und 0,4 % im vierten Quartal 2013 erwarten.

118. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Kurzfristprognose rechnet der Sachverständigenrat mit einer jahresdurchschnittlichen **Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts für das Jahr 2013** von lediglich 0,4 % (Tabelle 6). In der im März veröffentlichten Konjunktur-

Tabelle 6

Wirtschaftliche Eckdaten für Deutschland

	Einheit	2011	2012	2013[1]	2014[1]
Bruttoinlandsprodukt[2]	%	3,3	0,7	0,4	1,6
Konsumausgaben	%	2,0	0,8	1,0	1,3
Private Konsumausgaben[3]	%	2,3	0,8	1,0	1,4
Konsumausgaben des Staates	%	1,0	1,0	0,9	1,1
Ausrüstungsinvestitionen	%	5,8	– 4,0	– 2,6	6,2
Bauinvestitionen	%	7,8	– 1,4	– 0,2	4,1
Inländische Verwendung	%	2,8	– 0,3	0,8	2,0
Außenbeitrag (Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten)		0,7	0,9	– 0,3	– 0,2
Exporte	%	8,0	3,2	0,2	5,2
Importe	%	7,4	1,4	1,0	6,3
Erwerbstätige	Tausend	41 152	41 608	41 860	42 109
Registriert Arbeitslose[4]	Tausend	2 976	2 897	2 954	2 950
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte[4]	Tausend	28 440	28 991	29 367	29 679
Arbeitslosenquote[4)5]	%	7,1	6,8	6,9	6,8
Verbraucherpreise[6]	%	2,1	2,0	1,5	1,9
Finanzierungssaldo des Staates[7]	%	– 0,8	0,1	0,1	0,0

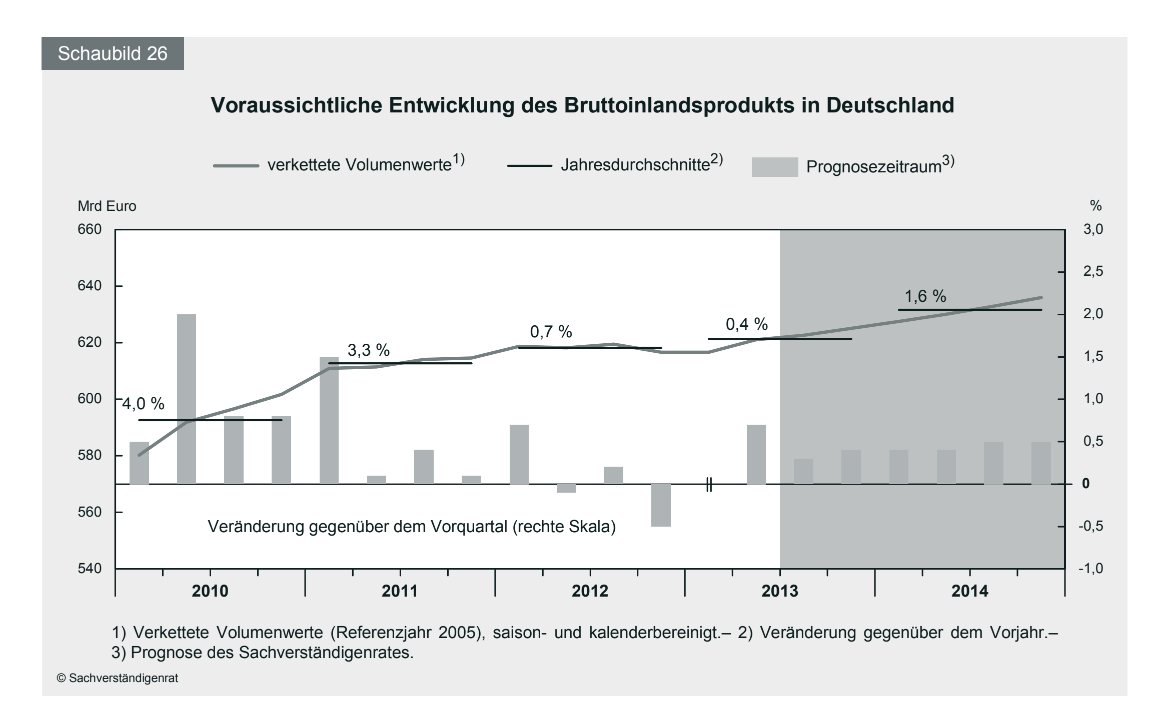
1) Prognose des Sachverständigenrates.– 2) Preisbereinigt; Veränderung gegenüber dem Vorjahr. Gilt auch für alle angegebenen Bestandteile des Bruttoinlandsprodukts.– 3) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 4) Für die Jahre 2011 und 2012 Quelle: BA.– 5) Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen.– 6) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 7) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

prognose des Sachverständigenrates wurde bereits eine bescheidene Zuwachsrate von 0,3 % prognostiziert, sodass die vorgenommene Korrektur der Prognose sehr moderat ausfällt. Im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten des Euro-Raums ist dies zwar eine solide Entwicklung, doch gemessen am Wachstumspotenzial der deutschen Volkswirtschaft ist der Zuwachs als eher niedrig einzuschätzen.

119. Unter den für diese Prognose getroffenen Annahmen legt das Expansionstempo im nächsten Jahr leicht zu. Insgesamt wird für das Jahr 2014 eine jahresdurchschnittliche **Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts** von 1,6 % erwartet (Schaubild 26). Das anhand historischer Prognosefehler kalibrierte 68 %-Konfidenzintervall liegt zwischen 0,1 % und 3,1 % (Kasten 5). Die konjunkturelle Erholung im Prognosezeitraum dürfte binnenwirtschaftlich getragen sein. Dafür sprechen die vorliegenden Indikatoren sowie die günstigen Fundamentalfaktoren, wie etwa das niedrige Zinsniveau. Diese Entwicklung hat sich seit der ersten Jahreshälfte 2013 angedeutet, in der die wesentlichen Wachstumsbeiträge bereits von den binnenwirtschaftlichen Komponenten gekommen waren.

Schaubild 26

Voraussichtliche Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland



1) Verkettete Volumenwerte (Referenzjahr 2005), saison- und kalenderbereinigt.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Prognose des Sachverständigenrates.

Kasten 5

Evaluation der Prognosen des Sachverständigenrates

Konjunkturprognosen stehen häufig im Fokus der medialen Berichterstattung. Dabei ist die Prognosegüte immer wieder Anlass für kontroverse Diskussionen, in denen Konjunkturprognosen generell infrage gestellt werden und – aus diesem Grund – die Verlässlichkeit wirtschaftspolitischer Empfehlungen allgemein bezweifelt wird. Der Sachverständigenrat wies bereits in seinem ersten Jahresgutachten 1964 darauf hin, dass eine Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stets mit hoher Unsicherheit verbunden ist, die mit zunehmendem Prognosehorizont tendenziell größer wird. So sei eine veröffentlichte Prognose „eine Projektion, der wir zwar eine größere Wahrscheinlichkeit beimessen als allen anderen, aber sie braucht noch nicht einmal

eine hohe Wahrscheinlichkeit zu besitzen“ (JG 1964 Ziffer 217). Aufgrund der vielfältigen Zufallseinflüsse, denen unser Prognosegegenstand unterliegt, ist diese Aussage nach wie vor uneingeschränkt gültig: Der künftige Verlauf der gesamtwirtschaftlichen Aktivität wird sich nie mit völliger Sicherheit „berechnen“ lassen, gesamtwirtschaftliche Prognosen werden immer Aussagen über wahrscheinliche Verläufe bleiben.

Dies wird umso deutlicher, wenn man bedenkt, dass die Prognosen auf einer Datenbasis aufsetzen, die ebenfalls zum Teil nur geschätzt ist. So basieren die Ergebnisse der ersten Berechnung des Bruttoinlandsprodukts eines Quartals durch das Statistische Bundesamt auf einer vergleichsweise unvollständigen Datengrundlage. Dies ist angesichts des öffentlichen Interesses an frühzeitig verfügbaren, aktuellen Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung notwendig, führt aber im Zeitverlauf aufgrund der Komplexität der Berechnung des Bruttoinlandsprodukts zu teilweise deutlichen Revisionen. Die vorläufigen Ergebnisse werden zu den nachfolgenden Veröffentlichungsterminen unter Einbeziehung zusätzlicher Daten schrittweise aktualisiert. Der damit einhergehende durchschnittliche absolute Korrekturbedarf der Wachstumsrate zwischen der ersten Berechnung und dem endgültigen Quartalsergebnis im Vorjahresvergleich beträgt etwa einen halben Prozentpunkt (Tabelle 7). Dies entspricht einem im internationalen Vergleich üblichen Revisionsbedarf (McKenzie und Adam, 2007). Eine noch schnellere und umfangreichere Bereitstellung der Daten an das Statistische Bundesamt könnte zwar den Revisionsbedarf tendenziell reduzieren, wäre aber mit erheblichen (bürokratischen) Belastungen der Auskunftspflichtigen und zusätzlichen Kosten verbunden.

Tabelle 7

Umfang des Revisionsbedarfs des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland[1)]

	Revisionsbedarf …				
	nach erster Quartals-überar-beitung	nach erster Jahres-überar-beitung	nach zweiter Jahres-überar-beitung	nach dritter Jahres-überar-beitung	nach vierter (finaler) Jah-resüberar-beitung
Beobachtungsperiode	1/1999 - 4/2012	1/1999 - 4/2012	1/1999 - 4/2011	1/1999 - 4/2010	1/1999 - 4/2009
Anzahl der Beobachtungen	56	56	52	48	44
mittlere Revision[2)] …………………	+ 0,03	+ 0,13	+ 0,13	+ 0,12	+ 0,19
mittlere absolute Revision[3)] ……….	0,12	0,22	0,37	0,41	0,51
Root Mean Squared Revision[4)] …..	0,16	0,31	0,47	0,52	0,62

1) Bezogen auf die jeweiligen Veränderungsraten des vierteljährlichen realen Bruttoinlandsprodukts (verkettet, Basis 2005 = 100) gegenüber dem Vorjahr zu den unterschiedlichen Berechnungsterminen.– 2) Zeigt die durchschnittlich zu erwartenden Abweichungen nach oben oder unten.– 3) Zeigt die durchschnittlich zu erwartenden absoluten Abweichungen.– 4) Wurzel der durchschnittlichen quadratischen Revision.

Um die unvermeidliche Unsicherheit des Prognoseprozesses zu verdeutlichen, wird im Folgenden die Prognosequalität des Sachverständigenrates mit der anderer nationaler und internationaler Institutionen verglichen.[1] Die Gegenüberstellung umfasst die Prognosen des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Europäischen Kommission, der Gemeinschaftsdiagnose sowie des Sachverständigenrates für den Zeitraum der Jahre 1991 bis 2012. Die betrachteten Prognosen beziehen sich

[1] Die der Untersuchung zugrunde liegenden Daten sind auf der Webseite des Sachverständigenrates abrufbar.

immer auf das kommende Jahr und wurden jeweils im Herbst veröffentlicht. Der IWF und die Gemeinschaftsdiagnose publizieren ihre Projektionen bereits im September beziehungsweise Oktober, die anderen Institutionen meist im November. Für die Prognosequalität wird der Prognosefehler eines jeden Jahres betrachtet, definiert als Differenz aus dem Prognosewert und dem Wert der Erstveröffentlichung des Bruttoinlandsprodukts. Letzterer wird vom Statistischen Bundesamt als Schnellschätzung im Januar des Folgejahres veröffentlicht.

Es zeigt sich, dass alle Institutionen im Durchschnitt über den betrachteten Zeitraum einen positiven Prognosefehler aufweisen, also im Durchschnitt zu optimistische Prognosen abgegeben haben (Tabelle 8). Hierbei weist der Sachverständigenrat mit einem mittleren Fehler von 0,36 Prozentpunkten hinter der Europäischen Kommission und der OECD die geringste Verzerrung der Prognosen auf. Die Verzerrung ist statistisch aber nicht signifikant von Null verschieden. Betrachtet man den mittleren absoluten Fehler, so weist der Sachverständigenrat mit einem Wert von etwa einem Prozentpunkt im Vergleich den geringsten Fehler auf. Die aufgrund der Zufallseinflüsse auf den Prognosegegenstand unvermeidlichen Fehleinschätzungen über die künftige Entwicklung liegen demnach in der Größenordnung lediglich beim Doppelten des Revisionsbedarfs der Grunddaten. Die unterschiedliche Prognosegüte der einzelnen Institutionen kann zum Großteil mit den unterschiedlichen Veröffentlichungsterminen erklärt werden (Döhrn und Schmidt, 2011). Die Qualität der Prognosearbeit fällt demnach in keiner dieser Institutionen sichtbar hinter derjenigen der anderen zurück.

Tabelle 8

Zur Genauigkeit ausgewählter Herbst-Prognosen für das Bruttoinlandsprodukt[1)]

Prognosen für das jeweils folgende Jahr, 1991 bis 2012

Institution	IWF	Gemeinschafts-diagnose	Europäische Kommission	OECD	Sachverständigenrat
	Veröffentlichungsmonat				
	September	Oktober	November		
mittlerer Fehler	0,59	0,45	0,32	0,35	0,36
mittlerer absoluter Fehler	1,30	1,13	1,10	1,06	1,01
Root Mean Squared Error[2)]	1,91	1,61	1,57	1,43	1,53
Theilscher Ungleichheitskoeffizient					
(1) bei Annahme eines unveränderten BIP-Niveaus	0,82	0,69	0,68	0,62	0,66
(2) bei Annahme eines unveränderten Zuwachses des BIP	0,68	0,57	0,56	0,51	0,54

1) Eigene Berechnungen. Bis 1994 werden Prognosen für das Bruttoinlandsprodukt in Westdeutschland, danach für Deutschland insgesamt betrachtet.– 2) Wurzel des mittleren quadratischen Fehlers.

Quellen: Europäische Kommission, Gemeinschaftsdiagnose, IWF, OECD

Vergleicht man die Prognosegüte der einzelnen Institutionen mit naiven Prognosen – übliche Varianten sind die Fortschreibung der letzten Beobachtung mit der Wachstumsrate des laufenden Jahres oder die Annahme eines unveränderten Niveaus des Bruttoinlandsprodukts, also eine Zuwachsrate von null Prozent, – so zeigt sich, dass die Prognosen aller Institutionen wesentlich besser abschneiden. Als Maß hierfür kann man den Theilschen Ungleichheitskoeffizienten verwenden.[2] Dieser setzt die Varianz der Prognosefehler (RMSE) ins Verhältnis zur Varianz eines

[2] Ein Überblick über verschiedene Maße findet sich beispielsweise bei Osterloh (2008).

Alternativmodells. Es zeigt sich, dass die Prognosen des Sachverständigenrates um 46 % besser abschneiden als die Fortschreibung der letzten Beobachtung und um 34 % besser als bei Annahme eines unveränderten Niveaus des Bruttoinlandsprodukts. Prognosen helfen somit nachweislich, die Unsicherheit über die zukünftige Wirtschaftsentwicklung deutlich zu verringern.

Um die Prognoseunsicherheit zu quantifizieren, wird neben der Punktschätzung der Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts ein Konfidenzintervall angegeben. Dies ist der Bereich, der den „wahren" Wert mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit überdeckt. Zur Konstruktion der Konfidenzbänder kann auf den RMSE zurückgegriffen werden, wobei eine Korrektur um die in der Tendenz zu optimistischen Prognosen erfolgt. Unter der Annahme normalverteilter Prognosefehler liegt das 68 %-Konfidenzintervall für die in diesem Gutachten prognostizierte Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts für das Jahr 2014 damit zwischen 0,1 % und 3,1 %, das 95 %-Konfidenzintervall zwischen -1,4 % und 4,6 %.

120. Zusätzlich zu den bisherigen Stützen der wirtschaftlichen Expansion – den Konsumausgaben und den Wohnungsbauinvestitionen – dürften sich im Jahr 2014 die Exporte im Zuge der konjunkturellen Erholung der Handelspartner im Euro-Raum etwas beschleunigen. Dabei gehen die erwarteten Wachstumsbeiträge der Privaten Konsumausgaben und des Wohnungsbaus maßgeblich auf die gute Lage am Arbeitsmarkt und die damit verbundenen aktuellen und zukünftig erwarteten Einkommenssteigerungen zurück. Zudem dürften die Unternehmen ihre Investitionen in Deutschland erhöhen. Einhergehend mit der **kräftigeren inländischen Nachfrage** steigen die geschätzten Importe ebenfalls deutlich an, sodass der Außenbeitrag im Jahr 2014 annähernd neutral ausfiele (Tabelle 9). Dies alles gilt jedoch nur unter dem Vorbehalt, dass es im Prognosezeitraum nicht erneut zu exogenen Schocks kommt.

Tabelle 9

Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt nach Verwendungskomponenten[1]

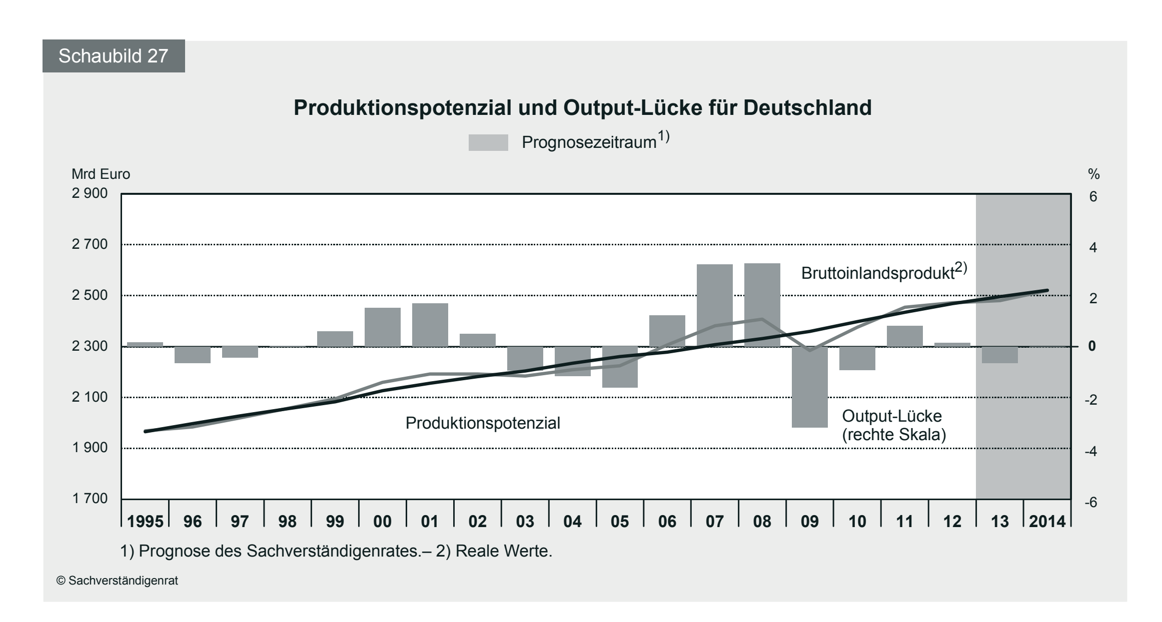
Prozentpunkte

	2008	2009	2010	2011	2012	2013[2]	2014[2]
Inländische Verwendung	**1,1**	**– 2,2**	**2,3**	**2,6**	**– 0,3**	**0,7**	**1,9**
Konsumausgaben	1,0	0,7	0,9	1,5	0,6	0,7	1,9
Private Konsumausgaben	0,4	0,1	0,6	1,3	0,4	0,5	0,8
Konsumausgaben des Staates	0,6	0,6	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Anlageinvestitionen	0,2	– 2,2	1,0	1,2	– 0,4	– 0,2	0,9
Ausrüstungsinvestitionen	0,2	– 1,8	0,7	0,4	– 0,3	– 0,2	0,4
Bauinvestitionen	– 0,1	– 0,3	0,3	0,7	– 0,1	– 0,0	0,4
Sonstige Anlagen	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Vorratsveränderungen	– 0,1	– 0,6	0,4	– 0,1	– 0,5	0,1	0,0
Außenbeitrag	**– 0,1**	**– 3,0**	**1,7**	**0,7**	**0,9**	**– 0,3**	**– 0,2**
Exporte	1,3	– 6,3	6,4	3,8	1,6	0,1	2,7
Importe	– 1,4	3,3	– 4,7	– 3,1	– 0,7	– 0,5	– 2,9
nachrichtlich:							
Bruttoinlandsprodukt (in %)	*1,1*	*– 5,1*	*4,0*	*3,3*	*0,7*	*0,4*	*1,6*

1) Reale Werte.– 2) Prognose des Sachverständigenrates.

121. Das mit dem produktionstheoretischen Verfahren des Sachverständigenrates (JG 2007 Ziffern 703ff.) geschätzte **Produktionspotenzial** wird im Jahr 2013 um voraussichtlich 1,1 % wachsen. Bei einem stagnierenden Arbeitsvolumen leisten der Kapitalstock einen Wachstumsbeitrag von 0,4 % und die totale Faktorproduktivität einen Beitrag von 0,7 %. Der Berechnung hat der Sachverständigenrat für die Jahre 2013 und 2014 eine jährliche Nettozuwanderung von 369 000 Personen beziehungsweise 260 000 Personen zugrunde gelegt.[3] Ferner wurde davon ausgegangen, dass die totale Faktorproduktivität mittelfristig wieder mit einer jährlichen Rate von 0,9 % steigt. Dies entspricht dem durchschnittlichen Wachstum in den Jahren vor der Krise. Das vom Sachverständigenrat geschätzte Wachstum des Produktionspotenzials des Jahres 2014 bleibt mit 1,0 % gegenüber dem Vorjahr in etwa konstant.

122. Die deutsche Volkswirtschaft befindet sich diesen Einschätzungen zufolge im Jahr 2013 in einer **leichten Unterauslastung** (Schaubild 27). Unter den gegebenen Rahmenbedingungen und bei der aktuellen Indikatorenlage ist jedoch davon auszugehen, dass sich im Zuge der unterstellten konjunkturellen Erholung in den kommenden Quartalen die negative Output-Lücke im Jahr 2014 schließen wird.



123. Die **Lage am Arbeitsmarkt** dürfte sich angesichts der Konjunkturerholung weiter bessern. Der Sachverständigenrat erwartet, dass die Beschäftigung im Jahresverlauf 2013 und im Jahr 2014 nochmals leicht ansteigen wird und die Anzahl der Arbeitslosen – nach einer leichten Zunahme im Jahr 2013 – im kommenden Jahr in etwa konstant bleiben wird. Im Jahresdurchschnitt dürfte sie sich auf 2,95 Millionen Personen belaufen. Der **Preisauftrieb** hatte

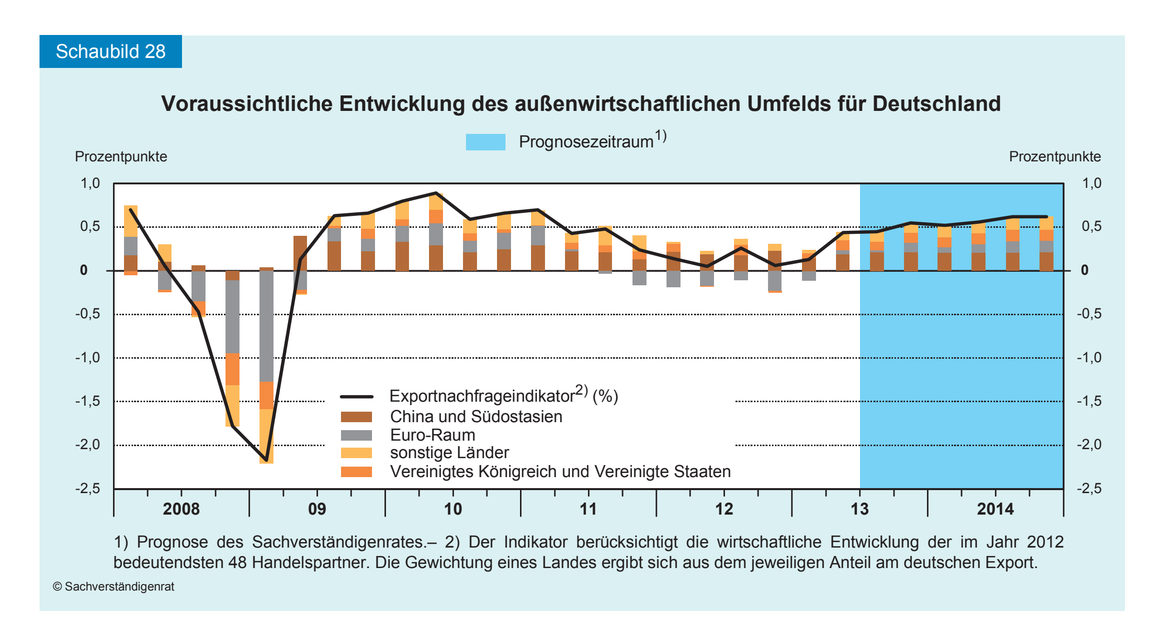
[3] Die Bevölkerungsentwicklung der vergangenen drei Jahre ist durch eine wesentlich höhere Nettozuwanderung gekennzeichnet, als dies in der aktuellen Vorausberechnung des Statistischen Bundesamts (Variante 1-W1) aus dem Jahr 2009 unterstellt wurde. Diese wies für das Jahr 2012 in der Variante 1-W1 einen Wert von 60 000 Personen aus. Tatsächlich wanderten netto 369 000 Personen zu. Dieser Wert wird auch für das Jahr 2013 unterstellt. Ab dem Jahr 2014 wird die Nettozuwanderung in den hier vorgelegten Berechnungen linear an den in der Bevölkerungsvorausberechnung unterstellten Wert herangeführt, sodass im Jahr 2017 der positive Wanderungssaldo wieder dem Wert von dann 100 000 Personen der Variante 1-W1 entspräche.

sich zeitweise etwas verstärkt und zum Herbst 2013 wieder abgeschwächt. Die geschätzte Inflationsrate des Jahres 2013 liegt trotz eines deutlichen Anstiegs der Nahrungsmittelpreise bei moderaten 1,5 %. Für das kommende Jahr wird von einer etwas höheren Inflationsrate von jahresdurchschnittlich 1,9 % ausgegangen. Der **gesamtstaatliche Haushalt** wird in den Jahren 2013 und 2014 voraussichtlich jeweils geringe Überschüsse von 3,8 Mrd Euro beziehungsweise 1,2 Mrd Euro ausweisen.

2. Rahmenbedingungen und Annahmen der Prognose

124. Für Deutschland, eine der handelsoffensten großen Volkswirtschaften der Welt, haben außenwirtschaftliche Entwicklungen eine immense Bedeutung für die inländische Konjunktur. Schließlich machten die Exporte (Importe) von Waren und Dienstleistungen im Jahr 2012 einen Anteil von 51,8 % (45,9 %) am Bruttoinlandsprodukt aus. Das Ausmaß der deutschen Exporte hängt maßgeblich von der **wirtschaftlichen Entwicklung der Handelspartner** ab (Kasten 6). Um diese angemessen in die Berechnungen einzubeziehen, wird ein spezieller Indikator verwendet. Dieser „Exportnachfrageindikator" berücksichtigt die wirtschaftliche Lage der im Jahr 2012 bedeutendsten 48 Handelspartner. Die Gewichtung eines Landes ergibt sich dabei aus dem jeweiligen Anteil am deutschen Export.[4]

Für den Prognosezeitraum wird der Indikator gemäß der Prognosen für das Bruttoinlandsprodukt der einzelnen Länder fortgeschrieben (Ziffern 54 ff.). Im Zuge der konjunkturellen Beschleunigung der Weltwirtschaft steigt der Indikator im kommenden Jahr um 2,0 % und damit kräftiger als in diesem Jahr. Dabei kommen die **Nachfragezuwächse** im Vergleich zum Jahr 2013 voraussichtlich aus den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich und im weiteren Verlauf vermehrt aus dem Euro-Raum (Schaubild 28).



[4] Die Korrelation der Veränderungsraten des Indikators mit den Veränderungsraten der saisonbereinigten Quartals-Zuwachsraten der Exporte von Waren beträgt 0,76.

125. Neben der Nachfrage ist die preisliche Wettbewerbsfähigkeit ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die Exportentwicklung. Diese hat sich im Jahr 2013 gegenüber den Handelspartnern insgesamt deutlich verschlechtert. Zurückzuführen ist dieser Umstand unter anderem darauf, dass die Inflationsraten in vielen Mitgliedstaaten des Euro-Raums im bisherigen Jahresverlauf niedriger sind als in Deutschland.

Hinzu kommt, dass der Euro gegenüber verschiedenen Währungen – unter anderem gegenüber dem US-Dollar – deutlich aufgewertet hat. Im Prognoseprozess werden konstante Wechselkurse unterstellt, da Wechselkurse im Gegensatz zu den Inflationsraten modellgestützt nicht befriedigend zu prognostizieren sind (Sarno und Taylor, 2002; Meese und Rogoff, 1983). Zur Bestimmung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit im Jahr 2014 werden die Prognosen der Verbraucherpreise in den jeweiligen Ländern herangezogen. Demnach dürfte es im kommenden Jahr zu einer **weiteren Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit** der deutschen Volkswirtschaft kommen, insbesondere gegenüber dem restlichen Euro-Raum. In der Prognose wird davon ausgegangen, dass die Inflationsrate in Deutschland über dem Durchschnitt des Euro-Raums liegt (Ziffer 48).

Kasten 6

Prognoseannahmen im Überblick

- Mit Blick auf die Weltwirtschaft basiert die Prognose auf den Annahmen, die der Prognose der Weltkonjunktur zugrunde liegen (Ziffer 48) sowie der erwarteten Entwicklung des außenwirtschaftlichen Umfelds gemäß Tabelle (Tabelle 1). Der Welthandel steigt demnach im Jahr 2013 um 2,2 % und im Jahr 2014 um 5,2 %.
- Der Anstieg der tariflichen Stundenlöhne liegt in den Jahren 2013 und 2014 bei 2,7 %.
- Der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung sinkt von 18,9 % auf 18,4 %.
- Grundlage der Prognose ist die derzeitige Gesetzeslage, das heißt, es werden nur die Maßnahmen einbezogen, bei denen das Gesetzgebungsverfahren bis Ende Oktober 2013 abgeschlossen war.
- Es wird in der Prognose unterstellt, dass es zu keiner Zuspitzung der Krise im Euro-Raum und damit nicht zu Turbulenzen an den Finanzmärkten kommt.
- Grundlage der Prognose ist der Datenstand zum 31. Oktober 2013.

126. Im Gegensatz zur außenwirtschaftlichen Situation stellt sich das nationale monetäre Umfeld schon seit längerem ausgesprochen günstig dar, sodass die Grundlage für einen binnenwirtschaftlich getragenen Aufschwung gegeben ist. Das Zinsniveau ist langfristig betrachtet weiterhin sehr niedrig (Ziffer 176). Die momentan ausgesprochen **günstigen Finanzierungsbedingungen** für die deutsche Wirtschaft dürften für den gesamten Prognosezeitraum andauern.

127. Laut Befragungen des ifo Instituts kam es aus Sicht der Unternehmen bis zur Jahresmitte 2013 nicht zu einer restriktiveren Kreditvergabe: Die ifo Kredithürde, bei der Unternehmen zu ihrem Urteil bezüglich der **Kreditvergabe** von Banken befragt werden, befindet sich nach

wie vor auf einem sehr niedrigen Niveau. Der Anteil der Unternehmen, die über Probleme bei der Kreditvergabe berichten, ist demnach weiterhin gering.

Darüber hinaus haben sich die internen Richtlinien der Banken für die Kreditvergabe kaum verändert: Der **Bank-Lending-Survey** – eine Umfrage zum Kreditgeschäft, die für Deutschland von der Deutschen Bundesbank durchgeführt wird – signalisiert bis zum aktuellen Rand annähernd konstante Kreditvergabestandards für nichtfinanzielle Unternehmen. Die Kreditinstitute führten an, dass sich angesichts der allgemeinen Konjunkturaussichten ihre Risikoeinschätzung nicht verändert hat. Die deutlich gesunkene Nachfrage nach Unternehmenskrediten – insbesondere von großen Unternehmen – ist der Umfrage zufolge vor allem auf die Nutzung der Innenfinanzierung durch die Unternehmen zurückzuführen. Für die kommenden Monate rechnen die Banken mit einer merklichen Erhöhung der Kreditnachfrage von Unternehmen, insbesondere der Nachfrage nach langfristigen Krediten.

Die Konditionen bei der Vergabe von Wohnungsbaukrediten an private Haushalte wurden der Umfrage zufolge allerdings verschärft, da die Kreditinstitute die Aussichten für den Wohnungsmarkt erstmals seit über drei Jahren etwas pessimistischer sehen als in der vorherigen Umfrage. Insgesamt zieht die Kreditnachfrage nach **privaten Wohnungsbaukrediten** der Umfrage zufolge seit einigen Quartalen an, ohne dass sich dies bisher in einem merklichen Anstieg der Kreditvergabe niedergeschlagen hat. Für die nächsten Monate wird mit einem weiteren Nachfrageanstieg gerechnet (Ziffern 844 ff.).

128. Nachdem sich der staatliche Finanzierungssaldo in den vergangenen beiden Jahren merklich verbessert hat, dürfte die Finanzpolitik im Jahr 2013 leicht expansiv ausgerichtet sein. Eine **Fortsetzung der expansiven Finanzpolitik** ist auch im Jahr 2014 zu erwarten. So ist nach aktueller Gesetzeslage von einer weiteren Absenkung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung auszugehen, wenngleich abzuwarten bleibt, ob die neue Bundesregierung an dieser Gesetzeslage festhält. Für das Betreuungsgeld werden im Jahr 2014 mehr Mittel als im Jahr 2013 aufgebracht werden müssen, da es erstmals für das gesamte Kalenderjahr ausgezahlt wird. Darüber hinaus kommt es im Jahr 2014 zu Mehrausgaben infolge des Hochwassers im Frühsommer 2013. Diese Einschätzung der Finanzpolitik im kommenden Jahr steht unter dem Vorbehalt möglicher Politikänderungen im Anschluss an die Regierungsbildung auf Bundesebene. Es ist zu befürchten, dass zusätzliche expansive Maßnahmen angesichts einer erwarteten geschlossenen Output-Lücke im Jahr 2014 prozyklisch wirken könnten.

129. Neben der im Herbst 2013 vorherrschenden Unklarheit über die wirtschafts- und insbesondere steuerpolitische Ausrichtung der neuen Bundesregierung bestehen weitere **Risiken** für die deutsche Konjunktur, die in erster Linie im außenwirtschaftlichen Umfeld liegen. So geht der Sachverständigenrat unter anderem von einer **konjunkturellen Belebung in den Industrieländern** aus, vor allem im Euro-Raum. Voraussetzung dafür ist das Ausbleiben erneuter Turbulenzen an den Finanzmärkten oder krisenhafter Zuspitzungen sowie die politische Stabilität in den Mitgliedstaaten, besonders aber in denjenigen mit strukturellem Anpassungsbedarf. Insofern ist eines der größten (nicht quantifizierbaren) Risiken, dass es bei der

Einleitung und Umsetzung notwendiger Reformen zu starken innenpolitischen Spannungen kommt.

Zur Jahresmitte 2013 befindet sich **der Indikator zur Politischen Unsicherheit** für Europa wie auch für Deutschland auf einem deutlich niedrigeren Niveau als in den vergangenen zwei Jahren (Kasten 7, Seite 81). Der Zustand des Euro-Raums im Allgemeinen und des Bankensektors einiger Länder im Speziellen bergen nach wie vor Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung in diesen Ländern, die sich über den Außenhandels- und Vertrauenskanal auf Deutschland übertragen könnten. Die Probleme einiger Finanzinstitute in den Krisenländern des Euro-Raums erscheinen noch immer ungelöst, wenngleich es mittlerweile erste Fortschritte bei der Entschuldung des Bankensektors gegeben hat (Ziffer 389). **Neuerliche Unsicherheitsschocks**, die bereits in der Vergangenheit immer wieder zu starken Beeinträchtigungen geführt haben, können nicht ausgeschlossen werden.[5]

130. Zudem könnte der erwartete kräftigere Zuwachs des Welthandels im kommenden Jahr durch Handelskonflikte beeinträchtigt werden, sofern diese zu **protektionistischen Maßnahmen** führen. Zur Jahresmitte wurde ein Handelsstreit mit der chinesischen Regierung beendet, indem die Europäische Kommission ein Abkommen aushandelte, welches unter anderem eine Preisuntergrenze für chinesische Solarmodule festsetzte.[6] Dadurch wurden Strafzölle für Produkte beider Seiten verhindert. Die deutsche Volkswirtschaft wäre davon als wichtigster Handelspartner Chinas in Europa überproportional betroffen gewesen. Sollten sich ähnliche Spannungen im Prognosezeitraum wiederholen, könnte die Zunahme des Welthandels schwächer ausfallen als in dieser Prognose unterstellt. Zusätzlich können geopolitische Unwägbarkeiten, wie etwa der Syrienkonflikt und die fragile Lage in anderen arabischen Ländern, den Ölpreis erhöhen und damit die weltwirtschaftliche Entwicklung deutlich beeinträchtigen.

131. Zudem gibt es eine Reihe offener wirtschaftspolitischer Fragen. Daher sollte zügig **Klarheit über die wirtschaftspolitischen Absichten** der neuen Bundesregierung für die kommende Legislaturperiode geschaffen werden. Insbesondere würden die Investitionen durch die nationale Wirtschaftspolitik dann tendenziell negativ beeinflusst werden, wenn es zu Steuererhöhungen käme oder – im speziellen Falle des Wohnungsbaus – zu verstärkter Regulierung, etwa der im Bundestagswahlkampf diskutierten „Mietpreisbremse“ (Ziffern 599 ff. und 861 ff.). Darüber hinaus besteht weiterhin Unsicherheit bezüglich des Fortgangs der Energiewende und der damit verbundenen Entwicklung der Strompreise (Ziffern 788 f.). Die Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit sind zwar nicht klar abzusehen.

[5] Ein unsicherer wirtschaftlicher Ausblick kann Unternehmen dazu veranlassen, Investitionsprojekte aufzuschieben, da sie Fixkosten zur Anpassung ihres Kapitalstocks vermeiden wollen (Expertise 2009 Kasten 3; Bloom et al., 2012). Außerdem kann Unsicherheit im Zusammenspiel mit Friktionen auf den Finanzmärkten dazu führen, dass die Investitionstätigkeit permanent reduziert wird, weil die Risikoprämien stark ansteigen (Gilchrist et al., 2010; Christiano et al., 2013) oder weil speziell riskantere Projekte, wegen der Risikoaversion des Managements, nicht mehr durchgeführt werden (Panousi und Papanikolaou, 2012).

[6] Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 26.07.2013 (MEMO/13/729).

Denkbar wäre aber – gerade in energieintensiven Industriebereichen – das Unterlassen von Erneuerungs- und Erweiterungsinvestitionen.

132. Es besteht jedoch ebenso die Möglichkeit, dass sich die Entwicklung besser als erwartet darstellt. So könnte das niedrige Zinsniveau einen deutlich stärkeren Stimulus auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen und Haushalte ausüben, als in der Prognose unterstellt wurde. Gegebenenfalls sind in einem derartigen Umfeld sogar **Übertreibungen möglich**. Darüber hinaus könnten die Anpassungsprozesse in den Problemländern bereits weiter fortgeschritten sein als bislang absehbar, wodurch sich die konjunkturelle Erholung in diesen Ländern zügiger vollziehen könnte. Dies würde sich positiv auf die deutsche Volkswirtschaft auswirken. In Anbetracht der genannten Faktoren kann also durchaus ein besserer wirtschaftlicher Fortgang möglich sein, als ihn der Sachverständigenrat im Rahmen dieser Prognose ermittelt. Die Wahrscheinlichkeit dafür schätzt der Sachverständigenrat allerdings als gering ein.

3. Die Entwicklung im Einzelnen

133. Die hier vorgestellte Prognose des Sachverständigenrates wird im Sinne eines Modalwerts als das wahrscheinlichste Szenario der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in diesem und dem kommenden Jahr angesehen. Infolge der stärkeren Produktionsausweitung in der zweiten Jahreshälfte 2013 ergibt sich ein statistischer Überhang für das Jahr 2014 von 0,6 %, bei einer jahresdurchschnittlichen Veränderungsrate von 0,4 % für das Jahr 2013. Dies führt dazu, dass die erwartete **jahresdurchschnittliche Zuwachsrate** des Jahres 2014 von 1,6 % (kalenderbereinigt 1,6 %) die konjunkturelle Belebung etwas überzeichnet. Dies wird deutlich, wenn man die Jahresverlaufsraten, also die arbeitstäglich bereinigten Veränderungen des vierten Quartals gegenüber dem Vorjahresquartal, betrachtet. Diese Größe beschreibt die konjunkturelle Tendenz am aktuellen Rand besser. Nach einem Zuwachs der Jahresverlaufsrate von 1,4 % im vierten Quartal des Jahres 2013 wird für das Jahr 2014 ein entsprechender Wert von 1,7 % erwartet (Tabelle 10).

Tabelle 10

Komponenten der Wachstumsprognose des Bruttoinlandsprodukts

%

	2008	2009	2010	2011	2012	2013[1]	2014[1]
Statistischer Überhang am Ende des Vorjahres[2]	0,8	– 1,8	1,2	1,5	0,3	– 0,3	0,6
Jahresverlaufsrate[3]	– 1,8	– 2,2	4,2	2,2	0,3	1,4	1,7
jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts, kalenderbereinigt	0,8	– 5,1	3,9	3,4	0,9	0,5	1,6
Kalendereffekt (In % des Bruttoinlandsprodukts)	0,3	– 0,1	0,2	– 0,1	– 0,2	– 0,1	– 0,0
jahresdurchschnittliche Rate des Bruttoinlandsprodukts[4]	1,1	– 5,1	4,0	3,3	0,7	0,4	1,6

1) Prognose des Sachverständigenrates.– 2) Prozentuale Differenz zwischen dem absoluten Niveau des Bruttoinlandsprodukts im letzten Quartal des Jahres t und dem durchschnittlichen Niveau der Quartale im Jahr t (siehe JG 2005 Kasten 5).– 3) Veränderung des vierten Quartals gegenüber dem vierten Quartal des Vorjahres.– 4) Abweichungen in der Summe rundungsbedingt.

Außenhandel: Exportbelebung nach magerem Jahr

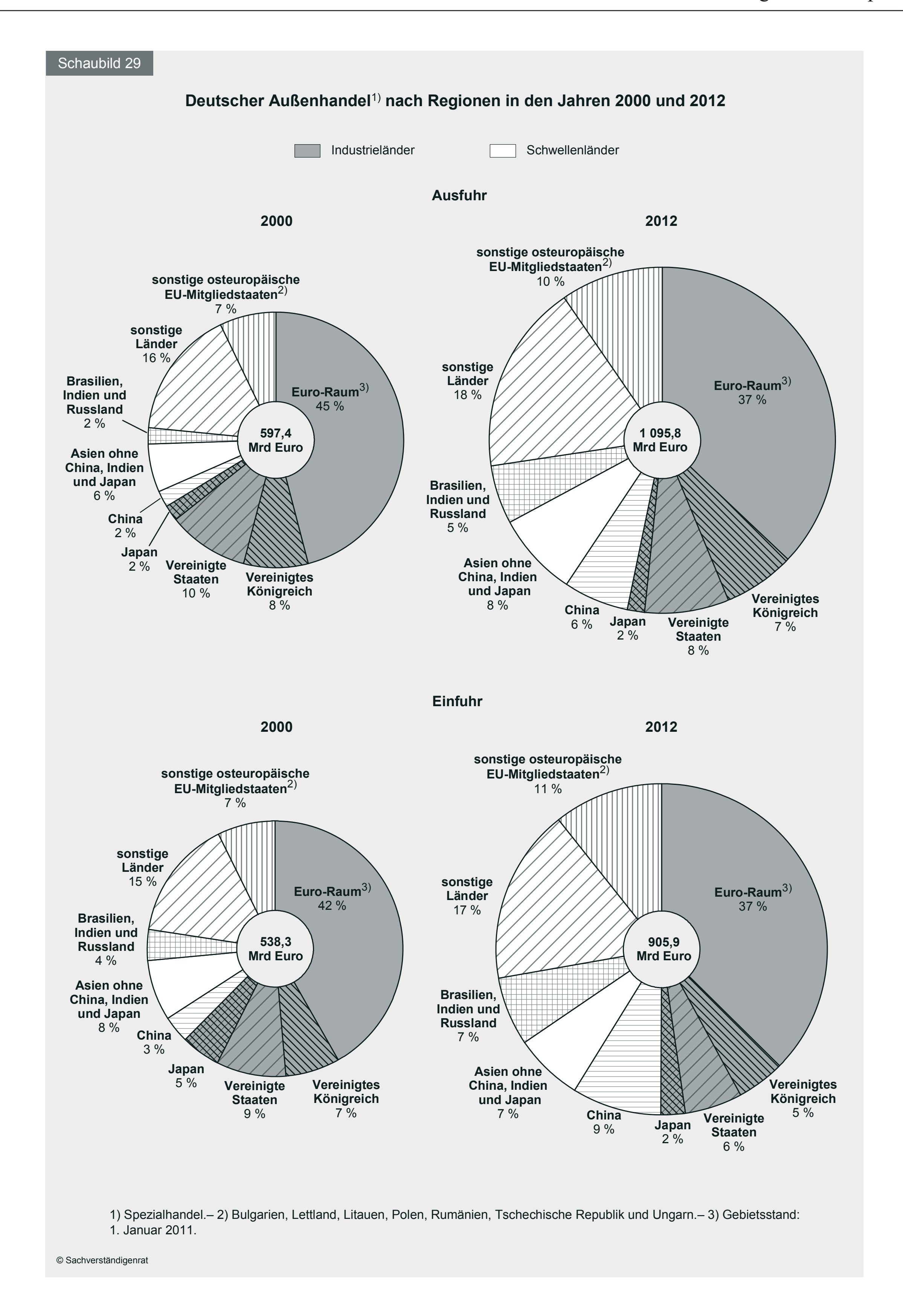
134. Der deutliche Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im vierten Quartal des Jahres 2012 ging maßgeblich auf die Exportentwicklung zurück. Die Exporte sanken in realer, saisonbereinigter Rechnung um 1,6 % gegenüber dem Vorquartal und damit deutlich stärker als die Importe mit 0,9 %. Im Jahresergebnis 2012 wurden preisbereinigt insgesamt dennoch 3,2 % mehr Waren und Dienstleistungen exportiert – ein im längerfristigen Vergleich jedoch unterdurchschnittlicher Anstieg. Nach wie vor befinden sich viele wichtige Handelspartner im Euro-Raum, mit denen die deutsche Volkswirtschaft in den vergangenen Jahren Handelsüberschüsse erwirtschaftet hat, in einem Anpassungsprozess, der sich in den Leistungsbilanzen der Länder niederschlägt. Dabei erzielen die einzelnen Volkswirtschaften bereits beachtenswerte Fortschritte (Ziffern 84 ff.), die sich jedoch in einer geringeren Nachfrage nach in Deutschland hergestellten Produkten niederschlagen.

135. Die deutschen Exporte wurden im bisherigen Verlauf des Jahres 2013 durch eine **schwächere Nachfrage aus den Schwellenländern** und eine Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands beeinflusst. Die Schwellenländer, deren Nachfrage nach Investitionsgütern die deutschen Ausfuhren stützte, verzeichneten zuletzt schwächere Zuwachsraten als in den Vorjahren. Da sie in den letzten Jahren bedeutsame Handelspartner geworden sind (Schaubild 29), wirkt sich eine Änderung der Nachfrage in diesen Regionen entsprechend stärker aus. Zudem verschlechterte sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft, insbesondere gegenüber den Vereinigten Staaten (Ziffer 125).

In den ersten acht Monaten des Jahres 2013 exportierten die deutschen Unternehmen in der Abgrenzung des **Spezialhandels** nominal 1,1 % weniger Waren als im Vorjahr. Besonders deutliche Rückgänge sind bei der Ausfuhr nach Italien (-5,7 %), Frankreich (-4,4 %), China (-3,8 %), in die Schweiz (-3,6 %) und nach Österreich (-2,1 %) festzustellen. Im Falle des Warenhandels mit China ist vor allem darauf hinzuweisen, dass deutsche Unternehmen mittlerweile vor Ort über umfassende Kapazitäten verfügen, um für den chinesischen Absatzmarkt zu produzieren.[7] Geringfügig ausgeweitet wurden die Ausfuhren in die Vereinigten Staaten (0,3 %) sowie in das Vereinigte Königreich (1,2 %). Den größten absoluten Zuwachs gab es im Warenhandel mit der Türkei, der um über 1,2 Mrd Euro (9,4 %) höher liegt als im Vorjahr.

136. Nach einer nur geringfügigen Ausweitung der **Exporte** im Jahr 2013 um 0,2 %, die hauptsächlich aus der Entwicklung des zweiten Halbjahres resultiert, wird davon ausgegangen, dass es im Jahr 2014 im Zuge der sich belebenden Weltwirtschaft zu einem stärkeren Zuwachs in Höhe von 5,2 % kommen wird. Bei der im Vergleich zum langjährigen Durchschnitt schwachen Exportdynamik dürften die Komponenten der inländischen Nachfrage die Importentwicklung wesentlich beeinflussen, insbesondere wenn sich – wie in der Prognose

[7] Beispielsweise haben deutsche Automobilhersteller ihre Produktion in China zwischen den Jahren 2005 und 2012 um das Siebenfache auf 2,9 Mio Einheiten gesteigert. Allein der Zuwachs im Jahr 2012 betrug 36 % gegenüber dem Vorjahr. Zudem soll dieser Prozess fortgesetzt werden, vergleiche Statement von Matthias Wissmann, Präsident des Verbandes der Automobil Industrie (VDA), anlässlich der VDA-Pressekonferenz auf der Shanghai Motor Show am 20.04.2013.



1) Spezialhandel.– 2) Bulgarien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Tschechische Republik und Ungarn.– 3) Gebietsstand: 1. Januar 2011.

unterstellt – im Jahresverlauf 2014 die Investitionstätigkeit wieder deutlich belebt. Getragen von den stabilen Privaten Konsumausgaben und der steigenden Investitionstätigkeit ist daher mit einer beschleunigten Expansion der **Importe** zu rechnen. Diese werden im Jahr 2013 schätzungsweise um 1,0 % und im Jahr 2014 um 6,3 % ansteigen.

Investitionen: Indikatoren signalisieren Beschleunigung

137. Der seit Ende des Jahres 2011 andauernde Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen wurde im zweiten Quartal Jahres 2013 gestoppt, und es wurde wieder mehr investiert als im Vorquartal. Gleichwohl befanden sich die **Ausrüstungsinvestitionen** noch um 18,6 % unter dem Höchststand aus dem Jahr 2007. Trotz günstiger monetärer Rahmenbedingungen hatte der Anteil der Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen am nominalen Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2012 nur noch 6,3 % betragen, was teilweise durch eine erhöhte Unsicherheit erklärt werden kann (Kasten 7). Dieses war der zweitniedrigste Wert seit dem Jahr 1991.

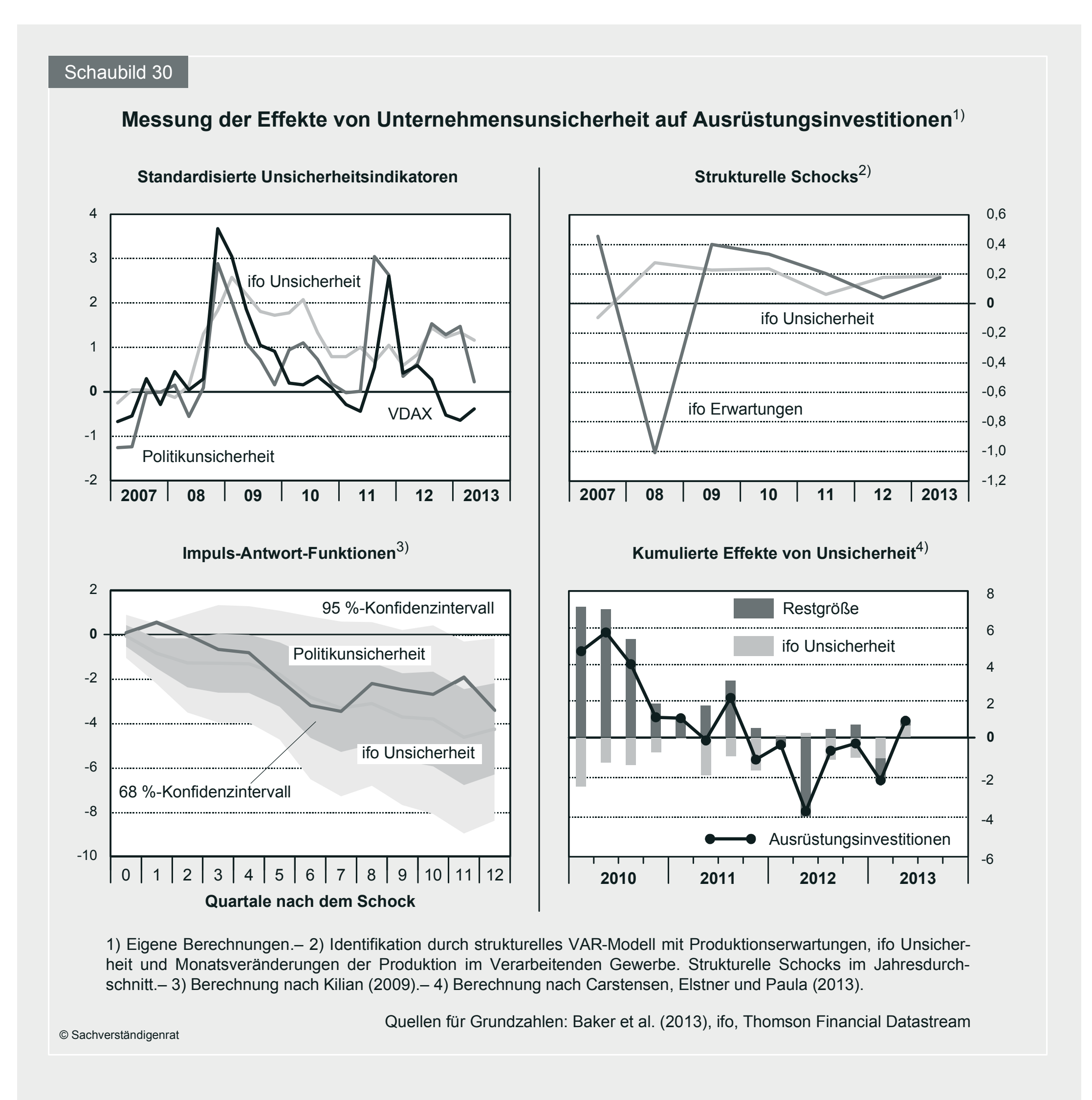
138. Die vorliegenden Indikatoren deuten jedoch auf eine Zunahme der Investitionstätigkeit im Prognosezeitraum hin. So zeigt die inländische Nachfrage im Investitionsgütersektor zur Jahresmitte deutlich nach oben, was einen weiteren Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen im dritten Quartal vermuten lässt. Dafür sprechen nicht zuletzt die steigenden Auftragseingänge für Investitionsgüter im dritten Quartal des Jahres 2013. Der Herbst-Umfrage des DIHK zufolge konzentrieren sich die Unternehmen bei ihren Investitionsentscheidungen in erster Linie auf den Ersatz und die Rationalisierungen, inzwischen aber auch wieder vermehrt auf Erweiterungsinvestitionen. Letzteres wird dadurch gestützt, dass die Kapazitätsauslastung, die im Verarbeitenden Gewerbe in der ersten Jahreshälfte leicht unterdurchschnittlich war, zuletzt wieder angestiegen ist. Zudem könnten mit der anziehenden außenwirtschaftlichen Nachfrage Kapazitätserweiterungen als **Investitionsmotiv** wieder an Bedeutung gewinnen.

139. Zusätzlich dürften sich die Möglichkeiten der Innenfinanzierung weiter verbessern und somit einen weiteren Beitrag zu einer wieder **aufwärts gerichteten Investitionstätigkeit** der Unternehmen leisten. Insgesamt kommt die Prognose zu dem Ergebnis, dass die Ausrüstungsinvestitionen im Jahr 2013 um 2,6 % zurückgehen werden und sich im Jahr 2014 ein Zuwachs von 6,2 % einstellt.

Kasten 7

Der Einfluss von Unsicherheit auf die Ausrüstungsinvestitionen

Die Ausrüstungsinvestitionen in Deutschland sanken im Jahr 2012 trotz der eigentlich günstigen Fundamentaldaten, wie etwa des sehr niedrigen Zinsniveaus. Als Ursache der schwachen Entwicklung wird häufig eine erhöhte Unsicherheit genannt (JG 2012 Ziffer 82; IWF, 2013). Ein Anstieg der Unsicherheit bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit zukünftig besonders negativer oder besonders positiver Ereignisse zugenommen hat. Eine oftmals verwendete Kennzahl zur Abbildung der Unternehmensunsicherheit ist die implizite Aktienindexvolatilität (in Deutschland der VDAX), die jedoch im Verlauf des Jahres 2012 stark zurückging und aktuell die allgemein empfundene Unternehmensunsicherheit nicht abzubilden scheint (Schaubild 30, oben links).



1) Eigene Berechnungen.– 2) Identifikation durch strukturelles VAR-Modell mit Produktionserwartungen, ifo Unsicherheit und Monatsveränderungen der Produktion im Verarbeitenden Gewerbe. Strukturelle Schocks im Jahresdurchschnitt.– 3) Berechnung nach Kilian (2009).– 4) Berechnung nach Carstensen, Elstner und Paula (2013).

Quellen für Grundzahlen: Baker et al. (2013), ifo, Thomson Financial Datastream

Deshalb wurden jüngst zwei zusätzliche Indikatoren vorgeschlagen: Der breiter definierte Politische Unsicherheitsindikator (Baker et al., 2013) und der ifo Unsicherheitsindex (Bachmann et al., 2013). Letzterer wird auf Basis der Streuung der individuellen Produktionserwartungen des ifo Konjunkturtests im Verarbeitenden Gewerbe berechnet. Beide Indikatoren befanden sich im Jahr 2012 auf einem relativ hohen Niveau und sind im Jahresverlauf sogar noch weiter gestiegen. Sie scheinen daher eher geeignet, die Unsicherheit im zurückliegenden Jahr abzubilden.

Um den Effekt der Unsicherheit auf die Ausrüstungsinvestitionen quantifizieren zu können, wird in zwei Arbeitsschritten vorgegangen (Kilian, 2009). Dies ist nötig, da die Ausrüstungsinvestitionen nur auf Quartalsebene, die Unsicherheitsindizes allerdings monatlich vorliegen. Zuerst werden mit Hilfe eines VAR-Modells strukturelle Unsicherheitsschocks identifiziert. Bei diesen – mit der Cholesky-Identifikation bestimmten – strukturellen Unsicherheitsschocks handelt es sich um exogene Einflüsse, welche die Unsicherheit von Unternehmen erhöhen und nicht durch konjunkturelle Einflüsse sowie Veränderungen in den Unternehmenserwartungen (gemessen durch die ifo Produktionserwartungen) erklärt werden können.

Die Unsicherheit von Unternehmen hat sich in der Finanzkrise erhöht (Schaubild 30, oben rechts). Dies muss aber nicht zwingend mit pessimistischen Unternehmenserwartungen einhergehen. So hellten sich die pessimistischen Erwartungen Ende des Jahres 2008 einhergehend mit der rasanten konjunkturellen Erholung in der zweiten Jahreshälfte 2009 wieder deutlich auf.

In einem zweiten Schritt werden die monatlichen strukturellen Unsicherheitsschocks für jedes Quartal gemittelt und als kontemporärer und verzögerter Regressor in eine Regressionsgleichung aufgenommen, die die prozentuale Veränderung der Ausrüstungsinvestitionen erklärt. Mit Hilfe der geschätzten Koeffizienten lassen sich Impuls-Antwort-Funktionen konstruieren. Sie zeigen grafisch, wie die Ausrüstungsinvestitionen nach einem Unsicherheitsschock reagieren (Schaubild 30, unten links). Bei einem unerwarteten Anstieg des ifo Unsicherheitsindikators oder der Politikunsicherheit gehen die Ausrüstungsinvestitionen permanent zurück.

Mit Hilfe der geschätzten Koeffizienten und den strukturellen Unsicherheitsschocks lässt sich zudem der tatsächliche Effekt der gestiegenen Unsicherheit auf die Ausrüstungsinvestitionen im Jahr 2012 quantifizieren (Schaubild 30, unten rechts). Es wird deutlich, dass die Unsicherheit schon in den konjunkturell guten Jahren 2010 und 2011 einen negativen Einfluss auf die Ausrüstungsinvestitionen ausgeübt hat. Auch im Jahr 2012, vor allem im zweiten Halbjahr, dämpfte die Unsicherheit die Investitionstätigkeit der Unternehmen spürbar. Insgesamt kann der negative Effekt, den die erhöhte Unsicherheit auf die Ausrüstungsinvestitionen im Jahr 2012 besaß, auf 2,7 Prozentpunkte beziffert werden.

Die Analyseergebnisse stützen somit die Hypothese, dass die hohe Unsicherheit zur Investitionsschwäche beigetragen hat. Gleichwohl ist der Erklärungsbeitrag geringer als vielfach vermutet.

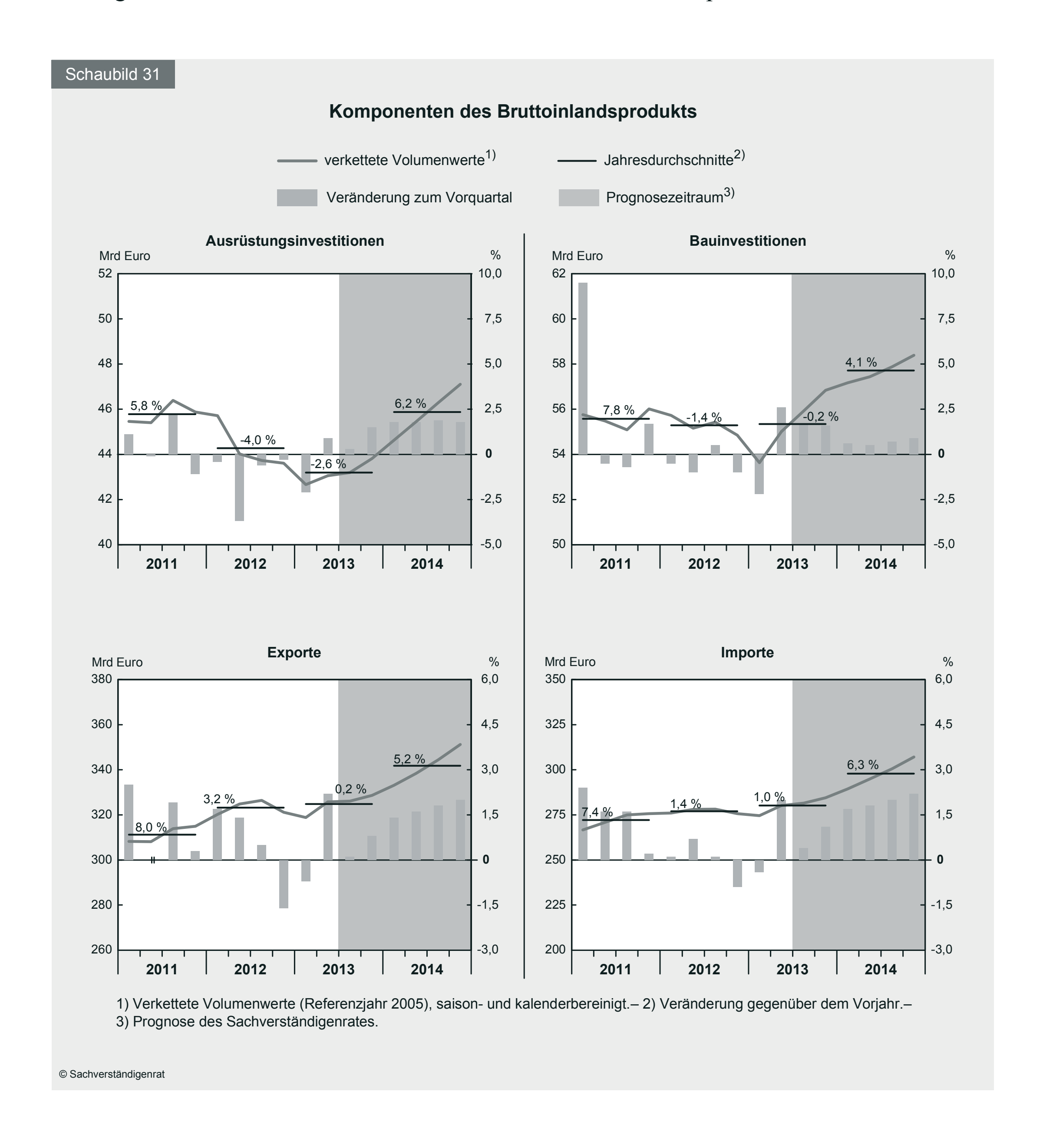
140. Zu Jahresbeginn wurde die Bauwirtschaft durch die Witterung stark beeinträchtigt. Dementsprechend berichteten weit mehr Unternehmen als saisonal üblich über witterungsbedingte Produktionseinschränkungen.[8] Daher wurde zunächst deutlich weniger in Bauten investiert als im Vorquartal, zur Jahresmitte kam es dann zu Nachholeffekten. Ein konjunkturell bedeutsamer Einfluss des Hochwassers im Frühsommer ist bislang nicht auszumachen. Die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für die **Bauwirtschaft**, insbesondere den Wohnungsbau, sind weiterhin gut. Nachteilig könnten sich jedoch wirtschaftspolitische Maßnahmen, wie beispielsweise eine stärkere gesetzliche Regulierung von Mieten, auswirken.

141. Die Wohnungsbauinvestitionen werden aller Voraussicht nach in den kommenden Quartalen die gesamten **Bauinvestitionen** stützen. Die weiterhin günstigen Finanzierungsbedingungen für Wohnungsbaukredite sowie die – nicht zuletzt infolge der niedrigen Kapitalmarktzinsen – verstärkte Nachfrage nach Immobilien dürften dafür verantwortlich sein, wenngleich die Kreditbeschränkungen etwas dämpfend wirken könnten (Ziffer 127). Die Effektivzinssätze für Wohnungsbaukredite im Neugeschäft an private Haushalte stiegen zwar

[8] Nach Angaben des Deutschen Wetterdienstes lag die Durchschnittstemperatur um 3,3°C tiefer als der Wert der international gültigen Referenzperiode 1961 – 1990, gegenüber der Vergleichsperiode 1981 bis 2010 sogar um 4,1°C. Somit gehörte der März des Jahres 2013 zu den sechs kältesten Märzmonaten seit Messbeginn im Jahr 1881.

seit der Jahresmitte leicht an, sie befinden sich im September 2013 aber bei lediglich 2,92 % und damit weiterhin deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt. Unter diesen Voraussetzungen ist im Prognosezeitraum mit einer weiter aufwärts gerichteten Entwicklung zu rechnen. So liegt die prognostizierte Zuwachsrate der Wohnungsbauinvestitionen im Jahr 2013 bei 1,1 %. Für das Jahr 2014 wird von einer Zuwachsrate von 4,2 % ausgegangen. Die öffentlichen Bauinvestitionen nehmen deutlich zu. Vom gewerblichen Bau sind weniger Impulse zu erwarten. Insgesamt gehen die prognostizierten Bauinvestitionen im Jahr 2013 um 0,2 % zurück. Im kommenden Jahr legen sie jedoch kräftig zu, und zwar um 4,1 % (Schaubild 31).

Die Bruttoanlageinvestitionen insgesamt, die neben den Ausrüstungs- und den Bauinvestitionen noch die Investitionen in Sonstige Anlagen beinhalten, dürften nach einem moderaten Anstieg im Jahr 2013 im kommenden Jahr ebenfalls deutlicher expandieren.



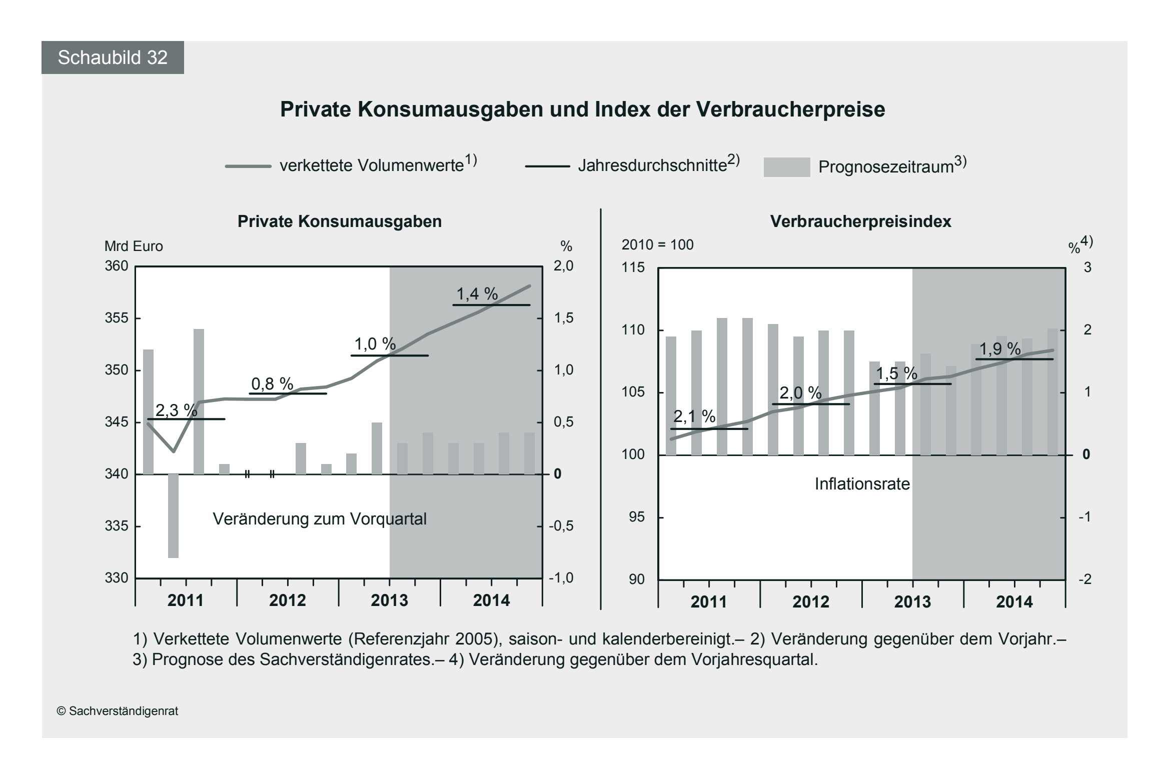
1) Verkettete Volumenwerte (Referenzjahr 2005), saison- und kalenderbereinigt.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Prognose des Sachverständigenrates.

Konsumausgaben: Anhaltend positive Perspektiven

142. Im Prognosezeitraum ist ein weiterer Anstieg der Privaten Konsumausgaben zu erwarten. Der Konsum ist in der Regel wenig volatil und damit ein Stabilisator der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Bruttolöhne und -gehälter dürften infolge der stabilen Arbeitsmarktentwicklung und der moderaten Tariflohnabschlüsse im Jahr 2013 um 3,2 % steigen, im Jahr 2014 um 3,4 %. Dies dürfte im Jahr 2014 von einer Entlastung bei den Sozialabgaben flankiert werden. Der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung sinkt nach derzeitiger Rechtslage voraussichtlich auf 18,4 %. Die prognostizierten verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte steigen im Jahr 2014 nominal um 3,4 %. Dies wird in Kombination mit einer leicht steigenden Teuerungsrate dazu führen, dass die **Privaten Konsumausgaben** im Prognosezeitraum weiter zulegen. Im Jahr 2013 werden sie schätzungsweise um 1,0 %, im Jahr 2014 um 1,4 % ansteigen (Schaubild 32, links). Zudem ist davon auszugehen, dass die Konsumausgaben des Staates ihren Trend fortsetzen und weiterhin zum Wachstum beitragen.

Schaubild 32

Private Konsumausgaben und Index der Verbraucherpreise



1) Verkettete Volumenwerte (Referenzjahr 2005), saison- und kalenderbereinigt.– 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr.– 3) Prognose des Sachverständigenrates.– 4) Veränderung gegenüber dem Vorjahresquartal.

Preisentwicklung: Leichter Auftrieb von niedrigem Niveau

143. Der Anstieg der Verbraucherpreise hat sich im Jahr 2013 merklich abgeschwächt. Trotz eines Anstiegs der Umlage im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) zu Beginn des Jahres, der die Inflationsrate isoliert betrachtet um rund 0,2 Prozentpunkte ansteigen ließ, schwächte sich der Preisauftrieb bereits im Januar 2013 auf nur noch 1,7 % ab. Der schwache Anstieg des **Verbraucherpreisindex** (VPI) ist dabei allerdings zum Teil der Abschaffung der Praxisgebühr zum Jahresbeginn 2013 geschuldet, welche die Inflationsrate für sich genommen um knapp 0,2 Prozentpunkte sinken ließ. Die Entwicklung der Verbraucherpreise im Jahresverlauf wurde wesentlich durch den weniger stark steigenden Trend der Energiepreise bestimmt. Der Preisauftrieb wurde in den Sommermonaten demgegenüber durch einen vo-

rübergehend kräftigen Anstieg der Nahrungsmittelpreise sowie die Preiserhöhung beim Lotto, welche die Inflationsrate isoliert um 0,2 Prozentpunkte ansteigen ließ, verstärkt.

144. Bis einschließlich Oktober 2013 ergibt sich eine durchschnittliche Veränderungsrate des VPI von 1,5 %, die auch für den gesamten Jahresdurchschnitt zu erwarten ist (Schaubild 32, rechts). Im Jahr 2014 dürfte sich die Inflationsrate auf 1,9 % erhöhen. Zu dieser Entwicklung trägt neben der besseren konjunkturellen Situation in Deutschland der Basiseffekt der erneuten Anhebung der **EEG-Umlage** bei. Diese wird sich zu Beginn des Jahres um 0,96 ct/kWh erhöhen (Ziffer 786). Dies entspräche einem Anstieg des Strompreises für die privaten Haushalte von knapp 4 %, wenn die Erhöhung vollständig auf sie umgelegt würde. Unter Berücksichtigung des Gewichts der Strompreise von 2,6 % im VPI ergibt sich allein daraus ein Anstieg der Inflationsrate von 0,1 Prozentpunkten.

Arbeitsmarkt: Weiterhin steigende Beschäftigung

145. Der Arbeitsmarkt befindet sich im Jahr 2013 nach wie vor in einer guten Verfassung. Die Erwerbstätigkeit ist wie in den Vorjahren weiter angestiegen und wird mit voraussichtlich 41,86 Millionen Personen im Jahresdurchschnitt 2013 wiederum einen neuen **Höchststand** erreichen. Die registrierte Arbeitslosigkeit wird jedoch nicht weiter zurückgehen, sondern sich leicht auf etwa 2,95 Millionen Personen erhöhen. Dass seit Mitte des Jahres 2012 zugleich die Erwerbstätigkeit und die Arbeitslosigkeit angestiegen sind, spiegelt eine Zunahme des Erwerbspersonenpotenzials und sinkende Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit wider.

Für das Jahr 2014 rechnet der Sachverständigenrat mit einem weiteren moderaten Zuwachs der Erwerbstätigkeit auf jahresdurchschnittlich 42,1 Millionen Personen. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dürfte dabei auf etwa 29,68 Millionen Personen ansteigen. Die Arbeitslosigkeit wird voraussichtlich mit 2,95 Millionen Personen in etwa auf dem Niveau des Jahres 2013 bleiben und damit weiterhin unter der Drei-Millionen-Grenze liegen. Die Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) könnte bei knapp 3,9 Millionen Personen im Jahresdurchschnitt 2014 verharren. Während die Erwerbstätigkeit derzeit also selbst bei nur moderatem Wirtschaftswachstum noch zunimmt, zeichnet sich mehr und mehr ein Kern verfestigter Arbeitslosigkeit ab. Diese zu reduzieren ist eine der wesentlichen Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik (Ziffern 487 ff.).

146. Der **Anstieg der Erwerbstätigkeit** wird im Jahresdurchschnitt 2013 bei etwas mehr als 250 000 Personen liegen (Tabelle 11). Damit fällt der Zuwachs zwar deutlich geringer aus als in den beiden Vorjahren; angesichts des schwachen konjunkturellen Umfelds ist er allerdings beachtenswert. Einer der Hauptgründe für den kräftigen Anstieg von knapp 39 Millionen Erwerbstätigen im Jahr 2005 auf voraussichtlich über 42 Millionen Erwerbstätige im Jahr 2014 ist in den Arbeitsmarktreformen in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts zu sehen (Fahr und Sunde, 2009; Caliendo und Hogenacker, 2012, Hertweck und Sigrist, 2013; Klinger et al., 2013a; 2013b).

Darüber hinaus stützte die langjährige moderate Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien die Beschäftigungsentwicklung. Ebenfalls verlief die weltwirtschaftliche Entwicklung vorteilhaft, insbesondere für den deutschen Industriesektor, wobei der spezifische Exportnachfrageschock im Jahr 2009 von den Unternehmen mit Rückgriff auf interne Flexibilitätsoptionen gut abgefedert werden konnte (Ziffer 476).

Die Beschäftigungsentwicklung fiel seit dem Jahr 2005 in den Teilbereichen der Wirtschaft sehr unterschiedlich aus: So waren starke Beschäftigungsgewinne vor allem in den Dienstleistungsbereichen zu verzeichnen (Schaubild 33, links). Bei den Unternehmens- und öffentlichen Dienstleistern (einschließlich Gesundheit und Erziehung) beispielsweise stieg die Anzahl der Arbeitnehmer im Vergleich der Jahre 2005 und 2012 zusammengenommen um mehr als 1,6 Millionen Personen; im Produzierenden Gewerbe (ohne Baugewerbe) hingegen nur um

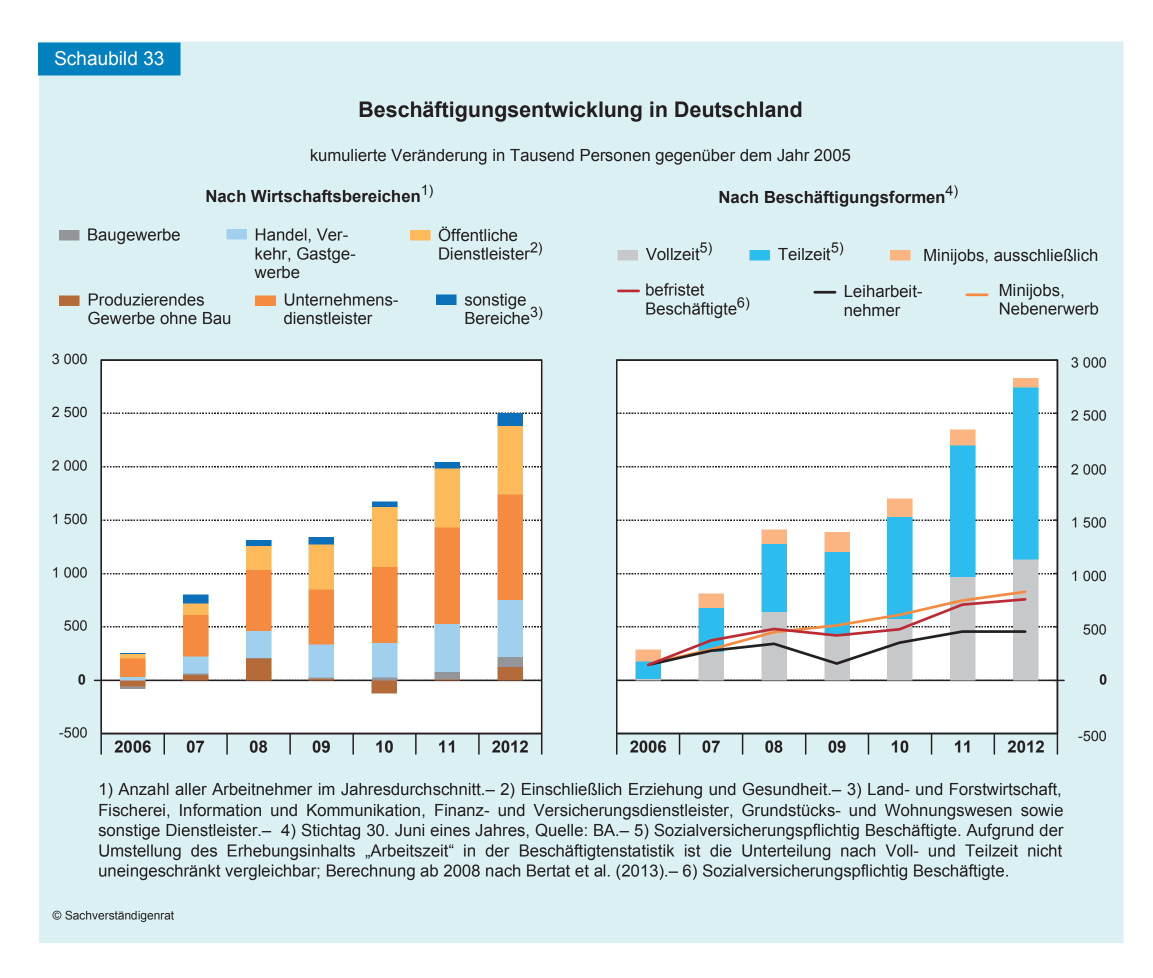
Tabelle 11

Der Arbeitsmarkt in Deutschland

Tausend Personen

	2010	2011	2012	2013[1]	2014[1]	2013[1]	2014[1]
	Jahresdurchschnitte					Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
Erwerbspersonen[2)3)]	43 493	43 603	43 861	44 135	44 372	274	237
Erwerbslose[4)]	2 946	2 502	2 316	2 336	2 325	20	– 11
Pendlersaldo[5)]	40	51	63	61	62	– 2	1
Erwerbstätige[6)]	40 587	41 152	41 608	41 860	42 109	252	249
Selbstständige	4 476	4 548	4 548	4 502	4 510	– 46	8
Arbeitnehmer	36 111	36 604	37 060	37 358	37 599	298	241
darunter: marginal Beschäftigte[7)]	5 883	5 763	5 646	5 596	5 570	– 50	– 26
sozialversicherungspflichtig Beschäftigte[8)]	27 756	28 440	28 991	29 367	29 679	376	312
geringfügig entlohnte Beschäftigte insgesamt[8)9)]	7 255	7 379	7 397	7 455	7 481	58	26
davon:							
ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte	4 881	4 864	4 803	4 800	4 794	– 3	– 6
im Nebenerwerb geringfügig entlohnte Beschäftigte	2 373	2 515	2 594	2 655	2 687	61	32
registriert Arbeitslose[8)]	3 238	2 976	2 897	2 954	2 950	57	– 4
Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit)[8)10)]	4 747	4 212	3 927	3 910	3 893	– 17	– 17
Kurzarbeiter (Beschäftigtenäquivalent)[8)]	168	55	41	49	44	8	– 5
Erwerbspersonenpotenzial[11)]	44 717	44 982	45 183	45 403	45 520	220	117
nachrichtlich:							
Arbeitsvolumen (Millionen Stunden) [12)]	57 004	57 835	57 972	58 118	58 526	146	408
	Quoten						
	%					Prozentpunkte	
Arbeitslosenquote[8)13)]	7,7	7,1	6,8	6,9	6,8	0,1	– 0,1
ILO-Erwerbslosenquote[14)]	6,8	5,7	5,3	5,3	5,2	0,0	– 0,1

1) Prognose des Sachverständigenrates.– 2) Personen im erwerbsfähigen Alter mit Wohnort in Deutschland (Inländerkonzept).– 3) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 4) Nach ILO-Definition.– 5) Erwerbstätige Einpendler aus dem Ausland/Auspendler in das Ausland.– 6) Erwerbstätige mit einem Arbeitsplatz in Deutschland unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept).– 7) Arbeitnehmer, die keine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, aber nach dem Labour-Force-Konzept der ILO als erwerbstätig gelten, insbesondere ausschließlich geringfügig Beschäftigte und Personen in Arbeitsgelegenheiten.– 8) Quelle: BA.– 9) Beschäftigte mit einem Arbeitsentgelt bis zu 450 Euro; bis 31.12.2012 bis zu 400 Euro (§ 8 Absatz 1, Nr. 1 SGB IV).– 10) Gemäß Unterbeschäftigungskonzept der BA.– 11) Quelle: IAB.– 12) Geleistete Arbeitsstunden der Erwerbstätigen (Inland).– 13) Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen.– 14) Erwerbslose in Relation zu den Erwerbspersonen.



Beschäftigungsentwicklung in Deutschland

1) Anzahl aller Arbeitnehmer im Jahresdurchschnitt.– 2) Einschließlich Erziehung und Gesundheit.– 3) Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Information und Kommunikation, Finanz- und Versicherungsdienstleister, Grundstücks- und Wohnungswesen sowie sonstige Dienstleister.– 4) Stichtag 30. Juni eines Jahres, Quelle: BA.– 5) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Aufgrund der Umstellung des Erhebungsinhalts „Arbeitszeit“ in der Beschäftigtenstatistik ist die Unterteilung nach Voll- und Teilzeit nicht uneingeschränkt vergleichbar; Berechnung ab 2008 nach Bertat et al. (2013).– 6) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

knapp 130 000 Personen. Die entsprechenden Zuwächse der gesamten Erwerbstätigkeit beliefen sich auf etwa 1,8 Millionen Personen beziehungsweise knapp 100 000 Personen.

Im Hinblick auf die Erwerbsformen ist vor allem ein deutlicher **Anstieg der Teilzeitbeschäftigung** festzustellen (Schaubild 33, rechts). Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) arbeiteten zum Stichtag 31. März 2013 etwa ein Viertel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Teilzeit. Bei der atypischen Beschäftigung insgesamt ist seit dem Jahr 2006 kein überproportionaler Anstieg zu beobachten. Dazu zählen neben Teilzeitarbeit die geringfügige und die befristete Beschäftigung sowie die Zeitarbeit (Statistisches Bundesamt, 2013).

147. Die Frühindikatoren für den Arbeitsmarkt deuten am aktuellen Rand auf eine nach wie vor **stabile Arbeitsnachfrage** der Unternehmen hin. Im Vergleich zu ihren Höchstständen im Jahr 2011 liegen zwar beispielsweise das ifo Beschäftigungsbarometer, die Beschäftigungsabsichten laut DIHK-Konjunkturumfrage und der BA-X-Stellenindex im Herbst 2013 auf niedrigeren Niveaus, signalisieren im längerfristigen Vergleich aber noch eine deutliche Einstellungsbereitschaft. Ein ähnliches Bild zeichnete die Erhebung zum gesamtwirtschaftlichen Stellenangebot des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im dritten Quartal 2013: Mit 868 000 Stellenangeboten am ersten Arbeitsmarkt lag die so gemessene Arbeitsnachfrage in etwa auf dem Niveau des Vorjahresquartals.

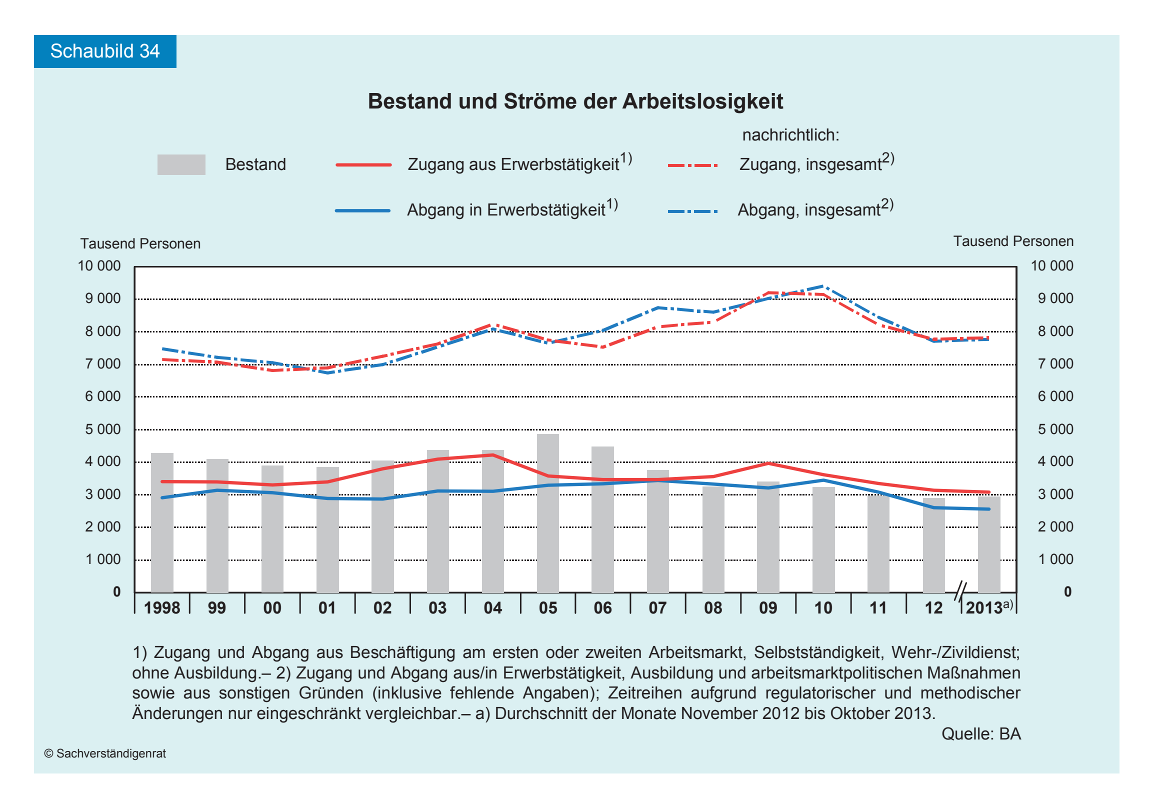
148. Der trendmäßige Anstieg der Teilzeitbeschäftigung dämpft die Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitszeit je Beschäftigten. Nach Berechnungen des IAB wird dieser Effekt jedoch im Jahr 2014 durch andere Faktoren überkompensiert. Dazu gehören beispielsweise Überstunden und die Salden der Arbeitszeitkonten, die im Zuge der konjunkturellen Belebung anwachsen dürften (Fuchs et al., 2012). Das gesamtwirtschaftliche **Arbeitsvolumen** wird voraussichtlich im Jahr 2013 um 0,3 % und im Jahr 2014 um 0,7 % gegenüber dem jeweiligen Vorjahr ansteigen. Für die **Arbeitsproduktivität** auf Stundenbasis ergeben sich daraus für die Jahre 2013 und 2014 Zuwächse von 0,1 % beziehungsweise 0,9 %.

149. Die **Tariflohnsteigerungen** in diesem und dem folgenden Jahr dürften in einer ähnlichen Größenordnung liegen wie die des Jahres 2012. Auf Basis der schon feststehenden Tarifabschlüsse (Bispinck und WSI-Tarifarchiv, 2012) geht der Sachverständigenrat von Zuwächsen um jeweils 2,7 % in den Jahren 2013 und 2014 aus. Da sich die Effektivverdienste je Arbeitnehmerstunde voraussichtlich im gleichen prozentualen Umfang entwickeln werden, ergibt sich für beide Jahre jeweils eine Lohndrift von nahe Null. Die inländischen **Lohnstückkosten**, welche die Veränderung der Lohnkosten in Relation zur Arbeitsproduktivität darstellen, dürften sich, bezogen auf die Arbeitsproduktivität je Arbeitnehmer, in den Jahren 2013 und 2014 um 2,4 % beziehungsweise 1,5 % erhöhen.

150. Die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials und damit der Erwerbstätigkeit wird aktuell durch einen starken Zuzug von erwerbsfähigen Personen aus dem Ausland, insbesondere aus Ost- und Südeuropa gestützt (Kasten 17). Aufgrund des demografischen Wandels sinkt das **Erwerbspersonenpotenzial** in Deutschland zwar tendenziell. Dies wird in den Jahren 2013 und 2014 aber durch eine deutlich positive Nettozuwanderung und steigende Erwerbstätigkeitsquoten von Frauen und älteren Erwerbspersonen überkompensiert. Nach Schätzung des IAB wird das Erwerbspersonenpotenzial im Jahr 2014 bei rund 45,5 Millionen Personen liegen, was einem Anstieg gegenüber dem Jahr 2008 um etwa 750 000 Personen entspricht (Fuchs et al., 2012).

151. Trotz der positiven Beschäftigungsentwicklung **stagniert die registrierte Arbeitslosigkeit** seit dem Jahr 2011 bei knapp unter 3 Millionen Personen. Dass die Arbeitslosigkeit nicht mehr sinkt, liegt also nicht zuvorderst daran, dass mehr Personen arbeitslos werden. Vielmehr ist seit dem Jahr 2010 zu beobachten, dass weniger Arbeitslose in die Erwerbstätigkeit übergehen. (Schaubild 34). Der Hauptgrund hierfür ist wohl darin zu sehen, dass sich die Arbeitslosigkeit mehr und mehr auf einen Kern verfestigter Arbeitslosigkeit konzentriert. Darauf deuten die Indikatoren zur Struktur der Arbeitslosigkeit hin: Die Langzeitarbeitslosenquote ist von 33,3 % im Jahr 2009 auf zuletzt 35,5 % im Durchschnitt der Monate November 2012 bis Oktober 2013 gestiegen. Der Anteil der registriert Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III ist zwar seit dem Frühjahr 2012 leicht größer geworden, insgesamt befinden sich allerdings über zwei Drittel der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II. Da diese Personen tendenziell weiter vom ersten Arbeitsmarkt entfernt sind, gestaltet sich der Abbau der Arbeitslosigkeit zunehmend schwieriger.

Schaubild 34



1) Zugang und Abgang aus Beschäftigung am ersten oder zweiten Arbeitsmarkt, Selbstständigkeit, Wehr-/Zivildienst; ohne Ausbildung.– 2) Zugang und Abgang aus/in Erwerbstätigkeit, Ausbildung und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie aus sonstigen Gründen (inklusive fehlende Angaben); Zeitreihen aufgrund regulatorischer und methodischer Änderungen nur eingeschränkt vergleichbar.– a) Durchschnitt der Monate November 2012 bis Oktober 2013.

Quelle: BA

152. Zu den geringeren Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit dürfte außerdem beigetragen haben, dass die Entlastung der registrierten Arbeitslosigkeit durch die aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) in den vergangenen Jahren im Zuge der Neuausrichtung und Fokussierung von Maßnahmen der AAMP (Instrumentenreform) deutlich abgenommen hat. Der **Rückgang der Unterbeschäftigung** (ohne Kurzarbeit) nach BA-Konzept[9] belief sich im Zeitraum der Jahre 2009 bis 2012 auf etwas mehr als 1 Million Personen und fiel damit fast doppelt so stark aus wie der Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit. Seit Beginn des zweiten Quartals 2012 bewegt sich die Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) saisonbereinigt jedoch relativ konstant um 3,9 Millionen Personen. Im Prognosezeitraum wird die Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) voraussichtlich etwas zurückgehen und im Jahresdurchschnitt 2014 leicht unter 3,9 Millionen Personen liegen.

Öffentliche Finanzen: Weiterhin ausgeglichene Haushalte erreichbar

153. Im Hinblick auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte besteht derzeit angesichts der im Oktober 2013 noch nicht abgeschlossenen Regierungsbildung auf Bundesebene **erhebliche Unklarheit**. Es ist zwar wahrscheinlich, dass Maßnahmen ergriffen werden, die erheblichen Einfluss auf die Einnahme- und Ausgabenentwicklung haben werden. Zum Abschluss der Prognose lagen aber noch keine Ergebnisse der Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD vor. Die Prognose basiert daher auf der derzeit geltenden Rechtslage.

[9] Zur Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) nach BA-Konzept zählen neben den registriert Arbeitslosen diejenigen Personen, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen (beispielsweise berufliche Eingliederung oder Weiterbildung, Arbeitsgelegenheiten, Qualifizierungsmaßnahmen) oder einem arbeitsmarktbedingten Sonderstatus (beispielsweise vorruhestandsähnliche Regelungen oder kurzfristige Arbeitsunfähigkeit) unterliegen. Das Konzept wird laufend an Veränderungen beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente angepasst, zuletzt im März 2013 (BA 2013; JG 2011 Anhang IV A.).

154. Der Staat wird hiernach in den Jahren 2013 und 2014 voraussichtlich jeweils einen positiven Finanzierungssaldo aufweisen. Damit würden drei Jahre infolge Haushaltsüberschüsse erzielt. Der Schuldenstand wird nicht allein aus diesem Grund sinken. Es ist zudem damit zu rechnen, dass der Schuldenabbau bei den Abwicklungsanstalten voranschreitet. Die Schuldenstandsquote dürfte daher bis zum Ende des Jahres 2014 auf 75,0 % zurückgehen, nachdem sie im Jahr 2012 noch 81,0 % betragen hatte (Tabelle 12). Der Rückgang wird ebenfalls von den Zuwächsen des nominalen Bruttoinlandsprodukts unterstützt.

155. Die Einnahmen des Staates werden sich aller Voraussicht nach relativ moderat entwickeln und in den Jahren 2013 und 2014 mit Zuwachsraten von 2,6 % beziehungsweise 2,5 % steigen. Dahinter stehen allerdings unterschiedliche Entwicklungen bedeutender Teilkomponenten. Der erwartete Anstieg der **Steuereinnahmen** fällt in beiden Jahren jeweils überproportional aus. Hierzu tragen die Mehreinnahmen der Kalten Progression bei, die durch die zweistufige Anhebung des Grundfreibetrags nur unvollständig zurückgegeben werden (Zif-

Tabelle 12

Einnahmen und Ausgaben des Staates[1] sowie finanzpolitische Kennziffern

	2012	2013[2]	2014[2]	2013[2]	2014[2]
	Mrd Euro			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	
Einnahmen	**1 193,8**	**1 224,4**	**1 254,5**	***2,6***	***2,5***
davon:					
Steuern	617,7	639,4	657,2	*3,5*	*2,8*
Sozialbeiträge	448,9	459,3	468,0	*2,3*	*1,9*
sonstige[3]	127,1	125,8	129,3	*– 1,1*	*2,8*
Ausgaben	**1 191,5**	**1 220,7**	**1 253,3**	***2,5***	***2,7***
davon:					
Vorleistungen	130,9	137,0	142,7	*4,7*	*4,1*
Arbeitnehmerentgelte	203,8	208,1	213,4	*2,1*	*2,6*
geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	63,8	60,9	59,4	*– 4,6*	*– 2,4*
Subventionen	24,6	25,0	25,5	*1,6*	*1,8*
monetäre Sozialleistungen	430,3	440,3	451,6	*2,3*	*2,6*
soziale Sachleistungen	213,1	221,6	229,4	*4,0*	*3,5*
Bruttoinvestitionen	41,4	41,2	44,1	*– 0,5*	*7,1*
sonstige[4]	83,6	86,6	87,3	*x*	*x*
Finanzierungssaldo	**2,3**	**3,8**	**1,2**	***x***	***x***
Finanzpolitische Kennziffern (%)[5]					
Staatsquote[6]	44,7	44,6	44,2	*x*	*x*
Steuerquote[7]	23,6	23,8	23,4	*x*	*x*
Abgabenquote[8]	39,4	39,5	39,0	*x*	*x*
Finanzierungssaldo	0,1	0,1	0,0	*x*	*x*
Schuldenstandsquote[9]	81,0	78,3	75,0	*x*	*x*

1) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (nominale Angaben). Gebietskörperschaften: Bund, Länder, Gemeinden, EU-Anteile, ERP-Sondervermögen, Kinderbetreuungsausbau, Fonds „Deutsche Einheit“, Vermögensentschädigungsfonds, Teile des Bundeseisenbahnvermögens, Erblastentilgungsfonds.– 2) Prognose des Sachverständigenrates.– 3) Verkäufe, empfangene sonstige Subventionen, empfangene Vermögenseinkommen, sonstige laufende Transfers, Vermögenstransfers.– 4) Sonstige laufende Transfers,Vermögenstransfers, geleistete sonstige Produktionsabgaben sowie Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.– 5) Jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 6) Ausgaben.– 7) Steuern sowie Steuern an die EU.– 8) Steuern und Erbschaftsteuer, Steuern an die EU sowie tatsächliche Sozialbeiträge.– 9) Schulden des Staates (in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht).

fer 669). Zum anderen stieg das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern bis zum dritten Quartal dieses Jahres erneut kräftig an. Besonders die veranlagte Einkommensteuer, die überwiegend von Personengesellschaften, Einzelunternehmen und Selbstständigen entrichtet wird, verzeichnete im ersten Halbjahr einen überraschend starken Anstieg von mehr als 18 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Die Zuwächse bei den gewinnabhängigen Steuern gingen im Jahr 2013 bislang zunehmend auf Veranlagungen vorangegangener Jahre zurück.

Die Entwicklung im Jahr 2014 wird voraussichtlich schwächer verlaufen, wenn die Jahre des kräftigen Aufholprozesses nach der Rezession, die von besonders starken Gewinnzuwächsen geprägt waren, das Aufkommen nur noch in geringem Maße beeinflussen. Dies dürfte dazu beitragen, dass der Anstieg der Steuereinnahmen im Jahr 2014 mit 2,8 % hinter denjenigen des Jahres 2013 in Höhe von 3,5 % zurückfällt. In der Folge wird die Steuerquote leicht unter dem hohen Niveau des Jahres 2013 liegen, im langjährigen Vergleich allerdings weiterhin hoch bleiben.

156. Die **Sozialbeiträge** werden mit geringeren Raten zunehmen als die Steuereinnahmen. Dies ist wesentlich auf die Beitragssatzentwicklung zurückzuführen. Zum Jahresbeginn 2013 wurde der Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung von 19,6 % auf 18,9 % gesenkt. Angesichts der geltenden Rechtslage und der weiterhin sehr guten finanziellen Entwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2013 müsste er für das Jahr 2014 ein weiteres Mal gesenkt werden. Für die Prognose wird ein Rückgang auf dann 18,4 % angenommen. Erhöhungen des Beitragssatzes bei der Sozialen Pflegeversicherung und des Umlagesatzes des Insolvenzgelds wirken im Jahr 2013 allerdings gegenläufig. Im Ergebnis werden die Sozialbeiträge im Jahr 2013 wohl um 2,3 % und im Jahr 2014 um 1,9 % ansteigen.

157. Die Ausgaben entwickeln sich im Jahr 2013 wohl weitgehend im Einklang mit dem Bruttoinlandsprodukt, sodass die **Staatsquote stabil** bleibt. Bei ähnlichem Ausgabenwachstum sinkt die Staatsquote im Jahr 2014 etwas, was auf die höhere Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts zurückzuführen ist. Die Entwicklung der Staatsquote wird durch rückläufige Zinsausgaben abermals gebremst. Die Konsumausgaben des Staates werden in den Jahren 2013 und 2014 hingegen erneut kräftig mit Zuwachsraten von 3,8 % beziehungsweise 3,7 % zulegen. Neben steigenden Arbeitnehmerentgelten infolge von Tariflohnerhöhungen sind – wie bereits in der überwiegenden Anzahl der vergangenen Jahre – überproportional hohe Zuwachsraten bei den Ausgaben für soziale Sachleistungen zu erwarten. Letztere umfassen im Wesentlichen die Ausgaben der gesetzlichen Krankenkassen. Im Jahr 2013 hat die Abschaffung der Praxisgebühr einmalig das Ausgabenwachstum erhöht. Im Jahr 2014 sind höhere Arzthonorare zu erwarten. Die Ausgaben für Medikamente steigen nach Auslaufen des Zwangsrabatts zum Ende des Jahres 2013, der im Rahmen des Arzneimittelmarktneuordnungsgesetzes befristet eingeführt wurde, wohl deutlich an.

158. Die monetären Sozialleistungen werden in hohem Maße von den **Leistungen bei Arbeitslosigkeit** und von den Rentenausgaben beeinflusst. Für das Jahr 2013 ist zu erwarten, dass sich die Anzahl der Arbeitslosen gegenüber dem Jahr 2012 erhöht. Im Jahr 2014 dürfte diese zwar etwa konstant bleiben, allerdings legen die erwarteten Ausgaben zu, da je Arbeits-

losen höhere Leistungen gezahlt werden dürften. Ursächlich ist unter anderem die Erhöhung des Regelsatzes beim Arbeitslosengeld II zum 1. Januar 2014 von monatlich 382 Euro auf 391 Euro. Zum anderen dienen die Löhne, die ebenfalls ansteigen dürften, als Bezugsgröße für das Arbeitslosengeld.

159. Die **Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung** werden sich aller Voraussicht nach nur mit einer verhältnismäßig niedrigen Rate entwickeln. Angesichts der stabilen Arbeitsmarktlage und steigender Löhne hätte eine recht kräftige Anpassung erwartet werden können. Allerdings haben Besonderheiten in der Rentenformel zu einer geringeren Anpassung in Westdeutschland geführt. Die Rentenanpassung zur Jahresmitte 2013 betrug hier daher lediglich 0,25 % gegenüber 3,29 % in Ostdeutschland. Bei der kommenden Rentenanpassung Mitte des Jahres 2014 ist bezogen auf das gesamte Bundesgebiet mit einer höheren Rentenanpassung zu rechnen.

160. Die **Subventionen** in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) in Höhe von etwa 25 Mrd Euro werden in den Jahren 2013 und 2014 wohl mit einer Rate von 1,6 % beziehungsweise 1,8 % ansteigen. Zu berücksichtigen ist allerdings insbesondere, dass die Zahlungen im Rahmen des EEG in den VGR nicht erfasst werden. Die Deckungslücke zwischen den Erlösen – überwiegend aus Vermarktung des Stroms aus erneuerbaren Energien – und den Kosten beläuft sich nach offizieller Prognose der Netzbetreiber im Jahr 2014 auf reichlich 19 Mrd Euro. Sie ist in den letzten Jahren rasant gestiegen (Ziffern 785 f.). Die Konsequenz der Nichterfassung der EEG-Vergütungen besteht darin, dass die Einnahmen aus der EEG-Umlage trotz ihres steuerähnlichen Charakters ebenfalls nicht zu den Steuereinnahmen gezählt werden. Hierdurch wird die Steuerquote um etwa 0,7 Prozentpunkte unterzeichnet.

161. Die **öffentlichen Bruttoinvestitionen** werden wegen der witterungsbedingt sehr schwachen Entwicklung des öffentlichen Baus im ersten Quartal des Jahres 2013 im Jahresdurchschnitt eine negative Zuwachsrate aufweisen. Insgesamt waren sie bereits im Jahr 2012, nach den erhöhten Niveaus infolge der Konjunkturprogramme, deutlich zurückgegangen. Mehrausgaben sind für die Instandsetzung der Infrastruktur in den vom Hochwasser des Frühsommers betroffenen Gebieten erforderlich. Für die Bruttoinvestitionen im Jahr 2014 ist daher mit einer recht hohen Zuwachsrate von 7,1 % zu rechnen.

Tabelle 13

Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %

	2011	2012	2013[1]	2014[1]
Verwendung des Inlandsprodukts, preisbereinigt				
Konsumausgaben	2,0	0,8	1,0	1,3
Private Konsumausgaben[2]	2,3	0,8	1,0	1,4
Konsumausgaben des Staates	1,0	1,0	0,9	1,1
Bruttoanlageinvestitionen	6,9	– 2,1	– 0,9	4,9
Ausrüstungsinvestitionen	5,8	– 4,0	– 2,6	6,2
Bauinvestitionen	7,8	– 1,4	– 0,2	4,1
Sonstige Anlagen	5,1	3,4	3,0	4,7
Vorratsveränderungen (Wachstumsbeitrag)[3)4]	– 0,1	– 0,5	0,1	0,0
Inländische Verwendung	2,8	– 0,3	0,8	2,0
Außenbeitrag (Wachstumsbeitrag)[3]	0,7	0,9	– 0,3	– 0,2
Exporte	8,0	3,2	0,2	5,2
Importe	7,4	1,4	1,0	6,3
Bruttoinlandsprodukt	**3,3**	**0,7**	**0,4**	**1,6**
Verwendung des Inlandsprodukts, in jeweiligen Preisen				
Konsumausgaben	3,9	2,5	2,6	3,8
Private Konsumausgaben[2]	4,4	2,4	2,6	3,1
Konsumausgaben des Staates	2,5	3,0	3,8	3,7
Bruttoanlageinvestitionen	8,8	– 0,6	0,3	6,3
Ausrüstungsinvestitionen	6,2	– 3,4	– 2,1	6,7
Bauinvestitionen	11,1	1,1	1,6	6,3
Sonstige Anlagen	4,5	2,6	2,2	3,9
Inländische Verwendung	5,1	1,4	2,6	3,8
Exporte	11,2	4,5	– 0,1	5,5
Importe	13,1	3,1	– 0,4	6,4
Bruttoinlandsprodukt	**4,6**	**2,2**	**2,6**	**3,5**
Preisentwicklung (Deflatoren)				
Konsumausgaben	1,9	1,7	1,9	1,9
Private Konsumausgaben[2]	2,1	1,6	1,7	1,7
Konsumausgaben des Staates	1,5	2,0	2,8	2,6
Inländische Verwendung	2,2	1,7	1,8	1,8
Terms of Trade	– 2,3	– 0,4	1,0	0,2
Exporte	2,9	1,3	– 0,4	0,3
Importe	5,3	1,7	– 1,4	0,1
Bruttoinlandsprodukt	1,2	1,5	2,2	1,9
Entstehung des Inlandsprodukts				
Erwerbstätige (Inland)	1,4	1,1	0,6	0,6
Arbeitsvolumen	1,5	0,2	0,3	0,7
Produktivität (Stundenbasis)	1,8	0,5	0,1	0,9
Verteilung des Volkseinkommens				
Volkseinkommen	4,7	2,1	2,8	3,8
Arbeitnehmerentgelte	4,4	3,9	2,9	3,1
Bruttolöhne und -gehälter	4,7	4,2	3,2	3,4
darunter: Nettoarbeitnehmerentgelte[5]	3,8	3,9	2,9	3,3
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	5,3	– 1,4	2,4	5,2
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte[2]	3,8	2,3	2,3	3,4
Sparquote der privaten Haushalte[2)6]	10,4	10,3	10,1	10,2
nachrichtlich:				
Lohnstückkosten[7] (Inlandskonzept)	1,0	3,1	2,4	1,5
Verbraucherpreise	2,1	2,0	1,5	1,9

1) Prognose des Sachverständigenrates.– 2) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck.– 3) In Prozentpunkten.– 4) Einschließlich Nettozugang an Wertsachen.– 5) Arbeitnehmerentgelte abzüglich Sozialbeiträge der Arbeitgeber sowie Sozialbeiträge und Lohnsteuer der Arbeitnehmer.– 6) Ersparnis in Relation zum verfügbaren Einkommen zuzüglich der Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche.– 7) Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt) je Erwerbstätigen.

Literatur zum Kapitel

BA (2013), Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, *Monatsbericht* September 2013, Bundesagentur für Arbeit.

Bachmann, R., S. Elstner und E.R. Sims (2013), Uncertainty and economic activity: Evidence from business survey data, *American Economic Journal: Macroeconomics* 5, 217-249.

Baker, S.R., N. Bloom und S.J. Davis (2013), *Measuring economic policy uncertainty*, Arbeitspapier, University of Chicago und Stanford University.

Bertat, T. et al. (2013), *Neue Erhebungsinhalte „Arbeitszeit", „ausgeübte Tätigkeit" sowie „Schul- und Berufsabschluss" in der Beschäftigungsstatistik*, Methodenbericht, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Bispinck, R. (2013), *Tarifpolitischer Halbjahresbericht – Eine Zwischenbilanz der Lohn- und Gehaltsrunde 2013*, WSI Mitteilungen 6/2013, Düsseldorf.

Bloom, N., M. Floetotto, N. Jaimovich, I. Saporta-Eksten und S.J. Terry (2012), *Really uncertain business cycles*, NBER Working Paper 18245, Cambridge.

Caliendo, M. und J. Hogenacker (2012), The German labor market after the Great Recession: Successful reforms and future challenges, *IZA Journal of European Labor Studies* 1:3, 1-24.

Carstensen, K., S. Elstner und G. Paula (2013) How much did oil market developments contribute to the 2009 recession in Germany?, *The Scandinavian Journal of Economics* 115, 695-721.

Christiano, L.J., R. Motto und M. Rostagno (2013), Risk shocks, *American Economic Review*, im Erscheinen.

Döhrn, R. und C.M. Schmidt (2011), Information or institution? On the determinants of forecast accuracy, *Jahrbücher für Nationalokonomie und Statistik* 231, 9-27.

Fahr, R. und U. Sunde (2009), Did the Hartz reforms speed-up the matching process? A macro-evaluation using empirical matching functions, *German Economic Review* 10, 284-316.

Fuchs, J. et al. (2013), *IAB-Prognose 2013/2014: Arbeitslosigkeit sinkt trotz Beschäftigungsrekord nur wenig*, IAB-Kurzbericht 18/2013, Nürnberg.

Gilchrist, S., J. Sim und E. Zakrajsek (2010), *Uncertainty, credit spreads and aggregate investment*, Boston University, mimeo.

Hertweck, M.S. und O. Sigrist (2013), *The aggregate effects of the Hartz reforms in Germany*, SOEPpapers 532, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

IWF (2013), *Germany: 2013 Article IV consultation*, IMF Country Report No. 13/255, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Kilian, L. (2009), Not all oil price shocks are alike: Disentangling demand and supply shocks in the crude oil market, *American Economic Review* 99, 1053-69.

Klinger, S., T. Rothe und E. Weber (2013a), *Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen*, IAB-Kurzbericht 11/2013, Nürnberg.

Klinger, S., H. Bonin, G. A. Horn, A. Herzog-Stein, D. Ehing und B. Raffelhüschen (2013b), Zeitgespräch: Erwerbstätigkeit auf Rekordniveau – Ergebnis richtiger Arbeitsmarktpolitik?, *Wirtschaftsdienst* 93, 143-158.

McKenzie, R. und Z. Adam (2007), *Revisions in quarterly GDP of OECD countries: An update*, Konferenzpapier, Working Party of National Accounts, Paris, Oktober 2007.

Meese, R.A. und K.S. Rogoff (1983), Empirical exchange rate models of the seventies: Do they fit out of sample?, *Journal of International Economics* 14, 3-24.

Osterloh, S. (2008), Accuracy and properties of German business cycle forecasts, *Applied Economics Quarterly* 54, 27-57.

Panousi, V. und D. Papanikolaou (2012), Investment, idiosyncratic risk, and ownership, *Journal of Finance* 67, 1113-1148.

Sarno, L. und M.P. Taylor (2002), Purchasing power parity and the real exchange rate, *IMF Staff Papers* 49, 65-105.

Statistisches Bundesamt (2013), *Atypische Beschäftigung sinkt 2012 bei insgesamt steigender Erwerbstätigkeit*, Pressemitteilung Nr. 285, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 28. August.

DRITTES KAPITEL

Geldpolitik und fiskalische Konsolidierung im Euro-Raum

Das Wichtigste in Kürze

Mit der OMT-Ankündigung im Sommer 2012 hat die EZB zwar zur Entspannung an den Staatsanleihe- und Interbankenmärkten beigetragen, aber auch zusätzliche Fehlanreize für die Wirtschaftspolitik gesetzt. Die gegenseitige Abhängigkeit von Banken und Staaten hat mit der fortgesetzten Umschichtung hin zu staatlichen Wertpapieren in den Bankbilanzen eher noch zugenommen. Außerdem sollte die Tragfähigkeit der Staatsschulden nicht über die Geldpolitik, sondern durch fiskalpolitische Maßnahmen sichergestellt werden.

Die Niedrigzinspolitik der EZB bewegt sich im Rahmen ihrer historischen Reaktion auf Inflations- und Wachstumsprognosen. Im Rahmen ihrer neuen „Forward Guidance“ Kommunikation hat sie angekündigt, dass sie über „einen längeren Zeitraum“ keine Leitzinserhöhung erwarte. Unterstellt man, dass die EZB auf Inflations- und Wachstumserwartungen wie in der Vergangenheit reagiert, dürfte dieser Zeitraum nicht viel mehr als drei Quartale betragen. Eine Zinserhöhung ließe sich auch mit der Taylor-Regel rechtfertigen.

Eine Veröffentlichung von EZB-Sitzungsprotokollen, wie sie der EZB-Rat plant, könnte bei der schwierigen Aufgabe helfen, einen transparenten und rechtzeitigen Ausstieg aus der Niedrigzinspolitik zu organisieren. Es gilt dabei, dem Risiko, dass Regierungen bei niedrigen Zinsen die notwendigen fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen verzögern, genügend Aufmerksamkeit zu geben.

Die sich abzeichnende leichte wirtschaftliche Erholung des Euro-Raums, die von einer sehr lockeren Geldpolitik der EZB gestützt wird, steht auf tönernen Füßen, wenn die nationalen Regierungen den eingeschlagenen fiskalischen Konsolidierungskurs nicht konsequent und zügig fortsetzen. Eine quantitative Untersuchung der für die Jahre 2012 bis 2014 geplanten fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen im Euro-Raum mithilfe eines Kausalmodells belegt, dass durch diese Maßnahmen eine deutliche Reduktion der Schuldenstandsquote erzielt werden könnte. Entscheidende Voraussetzung für den Konsolidierungserfolg ist, dass Ausgaben- und Einnahmeverbesserungen dauerhaft umgesetzt werden. In der kurzen Frist ist von einem negativen Effekt auf das Wirtschaftswachstum auszugehen. Dabei wirken Ausgabenkürzungen tendenziell weniger negativ als Steuererhöhungen. Entscheidend für die längere Frist ist, dass der aus verringerten Schuldzinsen resultierende Spielraum für Steuersenkungen genutzt wird. So führt die fiskalische Konsolidierung zu einer nachhaltigen Erhöhung des Produktionspotenzials und des Konsumniveaus.

Mit dem Schuldentilgungspakt hat der Sachverständigenrat ein proaktives Instrument vorgeschlagen (JG 2011 Ziffern 184 ff.), das präventive Reform- und Konsolidierungsauflagen mit einem Schuldentilgungsfonds verbindet. Aufgrund der Einführung des OMT-Programms ist es jedoch äußerst unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten noch einen hinreichenden Druck verspüren, in Verhandlungen über einen solchen Pakt einzutreten. Letztlich liegt jetzt die Initiative für einen derartigen Pakt bei der EZB, denn nur so könnte sie sich aus der fiskalpolitischen Inanspruchnahme befreien. Hieraus ergibt sich, dass der Schuldentilgungspakt nach wie vor eine Alternative zum OMT-Programm darstellt, aber keinesfalls dessen Ergänzung. Solidarinstrumente, wie etwa Eurobonds und Euro-Bills, die von vornherein als langfristige Instrumente der Risikoteilung gedacht sind, lehnt der Sachverständigenrat ohnehin ab.

I. Das Zusammenspiel von Geld- und Fiskalpolitik

162. Im Laufe des Jahres 2013 gab es Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung im Euro-Raum. Die Euro-Schuldenkrise ist dennoch nicht überwunden. Die **Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB)** und ihre Ankündigung aus dem Jahr 2012, notfalls umfangreiche Staatsanleihekäufe im Rahmen von **Outright Monetary Transactions (OMT)** zu tätigen, haben zwar zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in den Krisenländern beigetragen. Geldpolitische Maßnahmen können jedoch die Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik nicht dauerhaft herstellen. Entscheidend dafür sind die **Konsolidierungsanstrengungen der nationalen Regierungen**. Im Folgenden werden aktuelle Entwicklungen in der Geld- und Fiskalpolitik im Euro-Raum diskutiert. Schwerpunkte sind die Zinspolitik der EZB, die geldpolitischen Maßnahmen außerhalb der Zinspolitik mit ihren fiskalischen Implikationen sowie die Wirkung fiskalischer Konsolidierungsmaßnahmen. Die Veränderungen im institutionellen Ordnungsrahmen des Euro-Raums sind Gegenstand des nachfolgenden Kapitels.

Ziele, Instrumente, Wechselwirkungen und Risiken

163. Die EZB hat das **Mandat**, für Preisstabilität zu sorgen. Sie betrachtet dieses Ziel als erfüllt, wenn die Inflationsrate mittelfristig unter, aber nahe bei 2 % liegt. Nur wenn das Ziel der Preisstabilität nicht beeinträchtigt ist, soll sie noch andere Ziele der Staatengemeinschaft, wie zum Beispiel Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, unterstützen. Wichtigstes **Instrument** zur Erfüllung ihres Mandats ist der Zins für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte, mit denen die EZB die Geschäftsbanken mit Liquidität versorgt. Die EZB erklärt ihre Zinsentscheidungen im Rahmen ihrer **Zwei-Säulen-Strategie** als das Ergebnis ihrer Einschätzung der mittelfristigen Inflationsentwicklung auf Basis der realwirtschaftlichen Aktivität und der Geld- und Kreditentwicklung. Im Rahmen ihrer ökonomischen Analyse (erste Säule) untersucht sie zunächst die Risiken für die Preisstabilität auf Basis der Konjunktur sowie der Lohn- und Preisentwicklung inklusive möglicher makroökonomischer Schocks. Die monetäre Analyse (zweite Säule) dient einer Gegenprüfung anhand der mittel- bis längerfristigen monetären Trends.

164. Im Zuge der globalen Finanzkrise seit 2007 und der nachfolgenden Euro-Schuldenkrise hat die EZB weitere Instrumente entwickelt, um dann, wenn die kurzfristigen Geldmarktzinsen nahe der Nullzinsgrenze sind, gegebenenfalls eine weitere geldpolitische Lockerung vornehmen zu können. Dazu gehören zum Beispiel längerfristige Refinanzierungsgeschäfte bis zu einer Laufzeit von drei Jahren sowie diverse Programme für den Ankauf von Wertpapieren.

Mit den OMT hat die EZB zudem ihre Bereitschaft erklärt, unter bestimmten Bedingungen unbegrenzt Staatsanleihen zu kaufen. Damit übernimmt sie das Risiko von Zahlungsausfällen bei einem Schuldenschnitt oder von Abwertungsverlusten im Fall eines Austritts des betreffenden Staates aus dem Euro-Raum. Diese Risiken, die bislang in rein fiskalpolitischer Verantwortung lagen, hatten die Integrität des gemeinsamen Währungsraums aufgrund der Pattsituation zwischen den Regierungen der einzelnen Mitgliedstaaten zunehmend in Frage gestellt. Durch die OMT wurde diese Verhandlungssituation nicht nur entscheidend verändert. Die

OMT dürften zudem auf absehbare Zeit Bestand haben. In den vergangenen Monaten hat die EZB weitere neue Initiativen vorgestellt, wie zum Beispiel ihre Forward Guidance und die geplante Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen, mit denen sie mehr Transparenz über ihre Politik schaffen und Unsicherheit an den Märkten über die zukünftige Zinsentwicklung reduzieren will.

165. Die Instrumente, die die EZB einsetzt, entfalten ihre **Wirkung** über den Tageszins am Geldmarkt, insbesondere aber über die Erwartungen zukünftiger Zinsen an den Kreditmärkten und damit verbundene Risikoprämien. Die längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte und Direktkäufe von Anleihen dienen dazu, längerfristige Zinsen und Zinsaufschläge zu beeinflussen. Über diese Kanäle, und noch weitere, wie zum Beispiel Wechselkurs- und Inflationserwartungen oder direkte Nachfrageeffekte des realen Geldvermögens, wirkt die Geldpolitik auf die reale Wirtschaftsaktivität und die Inflation. Dabei besteht weitgehender wissenschaftlicher Konsens, dass die Geldpolitik das reale Wachstum und die Beschäftigung nur temporär verändern, die Preisentwicklung jedoch dauerhaft kontrollieren kann (Mankiw, 2011). Eine Geldpolitik, die auf mittlere Frist die Inflationsrate in Einklang mit ihrem Zielwert bringen will, hat Spielraum, in Rezessionen und Boom-Phasen das reale Wirtschaftswachstum zu stabilisieren. Sie kann zudem Übertreibungen oder Krisen an den Kreditmärkten entgegenwirken, um daraus resultierende Schwankungen des Wirtschaftswachstums zu verringern. Sie kann aber auch selbst Ursache von Instabilitäten sein.

166. Die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten des Euro-Raums hat ebenfalls Auswirkungen auf die mittel- und längerfristige Zinsentwicklung und wird wiederum durch sie beeinflusst. Insbesondere reduziert eine fiskalische Konsolidierung, wie sie gerade im Euro-Raum stattfindet, die staatliche Nachfrage nach Krediten und dämpft so die Zinsentwicklung. Erwartete Zinssteigerungen und mögliche Aufschläge aufgrund von Inflations-, Abwertungs- oder Insolvenzrisiken erhöhen wiederum die Finanzierungskosten für Regierungen. So entstehen **Wechselwirkungen zwischen Geld- und Fiskalpolitik**, die von Bedeutung für die Entwicklung von Produktion und Preisen sind.

167. Eines der **Ziele der Fiskalpolitik** ist die Dämpfung konjunktureller Schwankungen, und zwar primär über automatische Stabilisatoren wie die Arbeitslosenversicherung und die Progressivität der Einkommensteuer. Für die **Währungsunion** ist der intertemporale Aspekt, das heißt das Konsolidieren in Phasen mit hohem Wachstum und die fiskalische Lockerung in Rezessionen, besonders wichtig. Denn der nominale Wechselkurs im Innenverhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten und die Möglichkeit einer inlandsorientierten Geldpolitik sind als Ausgleichsfaktoren weggefallen. Die fiskalische Lockerung konnte in der Krise in einigen Staaten, wie zum Beispiel in Irland und Spanien, umfangreich genutzt werden, da diese Staaten vorher den Schuldenstand deutlich reduziert hatten. Dies spricht dafür, in der Konsolidierungspolitik wieder auf einen deutlich niedrigeren Schuldenstand hinzuarbeiten, um für zukünftige konjunkturelle Schwankungen erneut Spielraum zu gewinnen. Nicht umsonst war die Schuldenstandsquote von 60 % des Bruttoinlandsprodukts im Maastricht-Vertrag als Maximum- und nicht als Zielwert gedacht.

168. Die wiederholten krisenhaften Zuspitzungen, die sich in den Renditen für Staatsanleihen einzelner Länder des Euro-Raums widergespiegelt haben, haben zudem Fragen der **Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik** in den Vordergrund gerückt. Spätestens dann, wenn der Marktzugang verlorengeht, sind zumindest die fiskalische Konsolidierung, möglicherweise sogar ein Schuldenschnitt unausweichlich. Ökonomische Vernunft, nicht zuletzt Grundsätze der finanzpolitischen Solidität, gebieten es, über eine vorhersehbare, schrittweise Rückführung der Schuldenstandsquote die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen sicherzustellen. Bezüglich der Nebenwirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Einkommensverteilung ist dabei die Mischung an ausgaben- und einnahmeorientierten Maßnahmen wichtig. Steuererhöhungen belasten einzelne Haushalte umso weniger, je geringer deren Einkommen ist. Sie reduzieren jedoch die Arbeits- und Produktionsanreize und schwächen somit das Wachstum. Eine Konsolidierung über Ausgabenkürzungen ist wachstumsfreundlicher, insbesondere wenn längerfristig entstehender Spielraum für Steuersenkungen verwendet wird.

169. Über den Zins- und Risikoprämienkanal **wirkt die Geldpolitik auf die Staatsfinanzierung**. Neben privaten Kreditnehmern ziehen zudem die Staaten einen Vorteil aus der Niedrigzinspolitik, welche eine Stimulierung der wirtschaftlichen Aktivität zum Ziel hat. Zudem hat die EZB mit dem Securities Markets Programme (SMP) und der OMT-Ankündigung vom August 2012 direkten Einfluss auf die Zinsaufschläge für Staatsanleihen genommen. Da die Zentralbank jedoch lediglich Zentralbankgeld, also ein zinsloses Staatspapier, gegen Anleihen der Regierungen tauschen kann, sind ihrem Einfluss auf die Schuldentragfähigkeit Grenzen gesetzt. Die realen Erträge, die sich aus dem Geldmonopol ergeben, sind begrenzt. Dies sind die sogenannten Seigniorage-Gewinne, die letztlich den nationalen Finanzministerien zufließen. Außerdem kann die EZB über die Ausweitung des Nominalgeldbestands nur temporär und nicht dauerhaft die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum einzelner Mitgliedstaaten oder des Euro-Raums insgesamt verbessern.

170. Die Interaktion von Geld- und Fiskalpolitik birgt **Risiken**. Wird die Geldpolitik dem Ziel der Staatsfinanzierung untergeordnet, so zeigt die historische Erfahrung, dass über kurz oder lang die Inflation außer Kontrolle gerät. Man spricht in diesem Fall von fiskalischer Dominanz. Dabei kann es zu ausgeprägten Schwankungen der Inflationsraten und damit zu großen Sprüngen des Preisniveaus kommen, bis hin zum Extremfall der Hyperinflation, mit all ihren negativen Wirkungen auf Staat und Gesellschaft. Erfahrungen dieser Art sind es, die Gründe für das hohe Maß an institutioneller Unabhängigkeit der EZB und die Vorkehrungen für eine strikte Trennung zwischen Geld- und Fiskalpolitik in den EU-Verträgen lieferten.

171. Von größerer Bedeutung für die aktuelle Situation im Euro-Raum ist die Gefahr, die von einem Rückgang der Zinsaufschläge für die Konsolidierungs- und Reformanstrengungen der nationalen Regierungen ausgeht. Zwar wäre es aufgrund der positiven Wirkung auf das Wirtschaftswachstum in einem solchen Umfeld leichter, zu konsolidieren und strukturelle Reformen umzusetzen. Mit niedrigeren Zinsen lässt jedoch der **Druck seitens des Marktes** auf die Regierungen nach, unpopuläre Einschnitte vorzunehmen. Der politische Widerstand einzelner Interessengruppen kann dann weitere Maßnahmen zur Herstellung fiskalischer Nachhaltigkeit und anpassungsfähigerer Märkte für Arbeit, Waren und Dienstleistungen ver-

hindern oder zumindest verzögern. Gerade diese Maßnahmen wären aber im Gegensatz zur Geldpolitik in der Lage, das Potenzialwachstum zu steigern und die Wettbewerbsfähigkeit der Krisenländer dauerhaft wiederherzustellen.

172. Die Niedrigzinsphase könnte zu lange andauern, weil die **günstigen Finanzierungskonditionen im Interesse der nationalen Regierungen** liegen. Die EZB ist zwar allein ihrem Mandat verpflichtet und gehalten, ihre geldpolitischen Entscheidungen unabhängig von nationalen Erwägungen zu treffen. Angesichts der sehr heterogenen Entwicklungen im Euro-Raum kann jedoch die Möglichkeit eines Einflusses nationaler Interessen nicht ohne weiteres ausgeschlossen werden. In den vergangenen Jahren ist es zudem mehrfach zu Situationen gekommen, in denen die EZB es als notwendig erachtete, Maßnahmen zu ergreifen, die den nationalen Regierungen mehr Zeit für Konsolidierungs- und Reformanstrengungen verschafften.

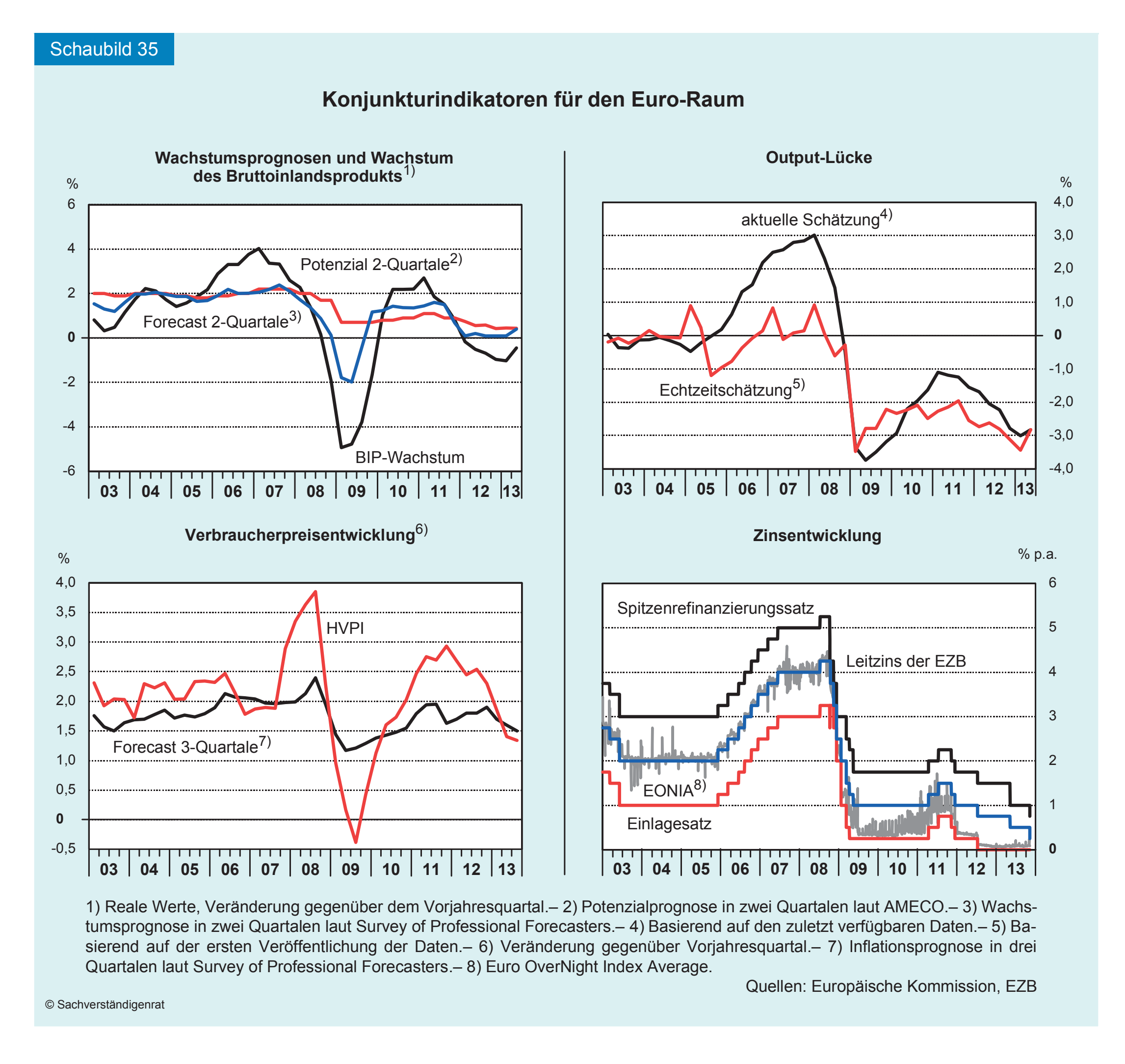
173. Ein weiteres Risiko liegt in der **Wirkung der andauernden Niedrigzinspolitik auf den Finanzsektor**. Es spricht einiges dafür, dass die lange Phase relativ niedriger Zinsen vor Ausbruch der Finanzkrise zu den Übertreibungen an den Immobilien- und Finanzmärkten beigetragen hat. Nicht zuletzt deshalb werden immer wieder Warnungen laut, darauf zu achten, einen solchen Fehler nicht zu wiederholen (siehe zum Beispiel BIZ, 2013). Zwar hat die EZB die Risiken einer Niedrigzinspolitik für den Finanzsektor im Auge. Noch aber dominiert der Wunsch, die Wirtschaft zu stimulieren. In der aktuellen Lage des Euro-Raums kommt hinzu, dass die günstige Liquiditätsversorgung durch die EZB es den Geschäftsbanken leichter macht, hohe Verlustrisiken in ihren Bilanzen zu halten und sich nicht zu entschulden. Damit ermöglicht sie es den Regierungen, mit der Sanierung, Restrukturierung oder Abwicklung kriselnder Banken länger zu warten. Diese Verzögerung birgt das Risiko einer anhaltenden Phase mit wenig oder keinem Wirtschaftswachstum.

II. Die Zinspolitik der EZB: Einordnung und Kommunikation

1. Konjunktur, Inflation und Notenbankzinsen

174. Die Niedrigzinspolitik der EZB reflektiert die nach wie vor recht verhaltene Wirtschaftsentwicklung des Euro-Raums. Nach einer längeren Rezession kehrte der Euro-Raum im zweiten Quartal zu **positivem, wenngleich schwachem, Wachstum** zurück. Prognosen zeigen eine weitere Zunahme des Wachstums an (Schaubild 35). Der Mittelwert des von der EZB erhobenen Survey of Professional Forecasters (SPF) vom August liegt zum Beispiel bei einer Zuwachsrate im Vorjahresvergleich von 0,6 % für das erste Quartal 2014 und bei einer Rate von 0,9 % im Jahresdurchschnitt 2014. Die entsprechenden Prognosen des Sachverständigenrates liegen jeweils bei 1,0 %.

Damit wird das von der Europäischen Kommission geschätzte Potenzialwachstum von knapp 0,5 % im Jahr 2014 überschritten. Das Niveau des Bruttoinlandsprodukts liegt noch um rund 3 % unter dem Potenzial. Für das Jahr 2014 wird ein Rückgang der Output-Lücke auf -2,2 % erwartet. Schätzungen der Output-Lücke sind jedoch in der Regel sehr ungenau. So zeigt die aktuelle Schätzung der Output-Lücke eine deutliche Überhitzung in den Jahren vor der Finanz-



krise an, während die Schätzungen in Echtzeit den Euro-Raum auf dem Potenzialwachstumspfad wähnten.

175. Die **Inflationsrate,** gemessen am harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI), ist im Jahr 2013 deutlich zurückgegangen. Zuletzt betrug die jährliche Inflationsrate im Oktober 2013 nur noch 0,7 % und lag damit deutlich unter dem Ziel der EZB von unter, aber nahe 2 %. Die SPF-Prognose bis Juni 2014 liegt wie diejenige des Sachverständigenrates bei 1,5 %. Sie zeigt eine leicht steigende Tendenz und eine längerfristige Erwartung von 2,0 % bis zum Jahr 2018.

176. Im Mai 2013 senkte die EZB den Zinssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte, der als **Leitzins** im Euro-Raum fungiert, um 25 Basispunkte auf 0,5 %. Gleichzeitig wurde der Zinskorridor, der durch den Zinssatz der Einlagefazilität nach unten und den Zinssatz der Spitzenrefinanzierungsfazilität nach oben begrenzt ist, von 1,5 Prozentpunkten auf einen Prozentpunkt reduziert. Allerdings geschah diese Anpassung nicht symmetrisch, da lediglich der Zinssatz der Spitzenrefinanzierungsfazilität um 50 Basispunkte gesenkt wurde. Somit wurde der **Zinssatz der Einlagefazilität** auf Null belassen. Im Zuge der jüngsten Zinssenkung im

November 2013 reduzierte die EZB den Leitzins auf 0,25 %, ohne den Einlagezins zu verändern. Zudem wurde der Zinssatz der Spitzenrefinanzierungsfazilität von 1,0 % auf 0,75 % gesenkt. Der Tagesgeldsatz im europäischen Interbankenmarkt (EONIA) liegt nach wie vor rund 0,1 Prozentpunkte über dem Einlagezinssatz. Während er in den Jahren vor der Finanzkrise durchschnittlich in etwa dem Zinssatz der Hauptrefinanzierungsgeschäfte entsprach, liegt er seither aufgrund der Störung des Interbankenmarktes und der Vollzuteilungspolitik im Rahmen der Refinanzierungsgeschäfte wesentlich näher am Einlagezins (JG 2011 Ziffer 72).

EZB-Präsident Draghi hat immer wieder betont, zum Beispiel auf der Pressekonferenz am 4. Juli 2013, dass die EZB technisch vorbereitet sei, den Einlagezins falls nötig in den negativen Bereich zu senken. In diesem Fall sollte sie den Negativzins nicht nur auf die Einlagefazilität, sondern ebenfalls auf die Girokonten der Banken bei der EZB anwenden. Die Erfahrungen in Dänemark (Danmarks Nationalbank, 2012) zeigen, dass sonst mit massiven Ausweichreaktionen und wenig Wirkung auf das Kreditangebot der Banken zu rechnen wäre.

Zinsregeln zur Einordnung der geldpolitischen Entscheidungen

177. Um das Zinssetzungsverhalten von Zentralbanken zu bewerten, werden häufig einfache **Zinsregeln** als Vergleichsbasis verwendet. Eine Zinsregel kann als Maßstab für die Optimalität der Geldpolitik dienen oder als Instrument zur Beschreibung und Prognose Einsatz finden. In der Tat sprach EZB-Präsident Draghi erst vor kurzem davon, – in den Pressekonferenzen im Juli und August 2013 – dass Reaktionsfunktionen einen Weg weisen würden, zukünftige EZB-Zinsentscheide zu prognostizieren.

178. Die **Optimalität** einer Zinsregel ist daran zu bemessen, wie gut eine Zinspolitik, die solch einer Regel folgt, das **Stabilisierungsziel der Zentralbank** erfüllen würde. Zentralbanken und internationale Organisationen verwenden seit langem makroökonomische Modelle der Gesamtwirtschaft, um solche vergleichenden Politiksimulationen durchzuführen. Ein üblicher Bewertungsmaßstab sind dabei die Abweichungen der Inflationsrate von der Zielrate der Zentralbank sowie die Abweichungen des Bruttoinlandsprodukts vom Potenzial. Zielfunktionen dieser Art haben eine lange Tradition (Bryant et al., 1988, 1993; Taylor, 1999; Levin et al., 2003; Kuester und Wieland, 2010). Sie reflektieren das Mandat vieler Zentralbanken, wie zum Beispiel der US-amerikanischen Notenbank (Fed) und der zahlreichen Notenbanken, die eine sogenannte Inflationszielsteuerung (Inflation Targeting) verfolgen (Vereinigtes Königreich, Schweden, Neuseeland, Kanada, Chile und viele andere). Die EZB unterscheidet sich von diesen dadurch, dass in ihrem Mandat die Preisstabilität an vorderster Stelle steht und die Stabilisierung konjunktureller Fluktuationen nachrangig ist.

179. Zinsreaktionsfunktionen erlauben zudem eine **Beschreibung und Prognose** der Zinsentscheidungen der Zentralbanken. Es mag zunächst überraschen, dass die diskretionären Entscheidungen eines Gremiums, das bei jeder Sitzung eine große Menge an Informationen diskutiert und keine Vorfestlegungen für zukünftige Sitzungen trifft, mit einer einfach strukturierten systematischen Reaktion beschrieben werden kann. Ein wichtiger Grund hierfür ist, dass Notenbanken eben nicht nur den aktuellen Leitzins setzen, sondern vielmehr die Erwartungen der Marktteilnehmer beeinflussen wollen. Denn die Erwartungen bezüglich zukünfti-

ger Zinsentscheidungen gehen in die mittel- bis längerfristigen Kreditzinsen ein, auf deren Basis Unternehmen und Haushalte ihre Investitions- und Konsumentscheidungen treffen.

Deshalb kündigen Zentralbanken heutzutage nicht nur eine langfristige Zielrate für die Inflation an, sondern kommunizieren eine explizite Strategie, mit der sie dieses Ziel erreichen wollen. Worte allein genügen jedoch nicht. Erst wenn sich eine **systematische, verlässliche Reaktion** der Zentralbank auf makroökonomische Entwicklungen erkennbar über einen längeren Zeitraum manifestiert, entsteht ein dauerhafter, stabilisierender Einfluss auf die Markterwartungen. Weicht die Zentralbank von ihrer üblichen Reaktion ab, müssen ihre Gründe dafür stichhaltig sein, um von ihren Beobachtern weiterhin als glaubwürdig und verlässlich eingeschätzt zu werden.

180. Die bekannteste Zinsregel, die sogenannte Taylor-Regel (Taylor, 1993), erhielt deshalb so viel Aufmerksamkeit, weil sie als Bewertungsmaßstab und zur Beschreibung der Geldpolitik von Nutzen war. Vergleichende Politiksimulationen zeigten, dass eine Zinspolitik nach dieser Regel Schwankungen im Bruttoinlandsprodukt und der Inflationsrate stabilisieren würde (Bryant et al., 1993). Zudem beschrieb sie die Zinspolitik der Fed zwischen den Jahren 1988 und 1993 sehr genau, einem Zeitraum, in dem Inflation und Wachstum effektiv stabilisiert wurden. Damit bot sie sich zugleich als Instrument für die Zinsprognose an. Die Taylor-Regel bestimmt das Zinsniveau am Geldmarkt, i, abhängig vom realen Zinssatz im langfristigen Gleichgewicht (geschätzte 2 %), der laufenden Inflationsrate, π, in Abweichung vom Ziel der Notenbank, π^*, und dem realen Bruttoinlandsprodukt, q, in Abweichung vom Potenzialniveau, q^*,

$$i = 2 + \pi + 0{,}5(\pi - \pi^*) + 0{,}5(q - q^*).$$

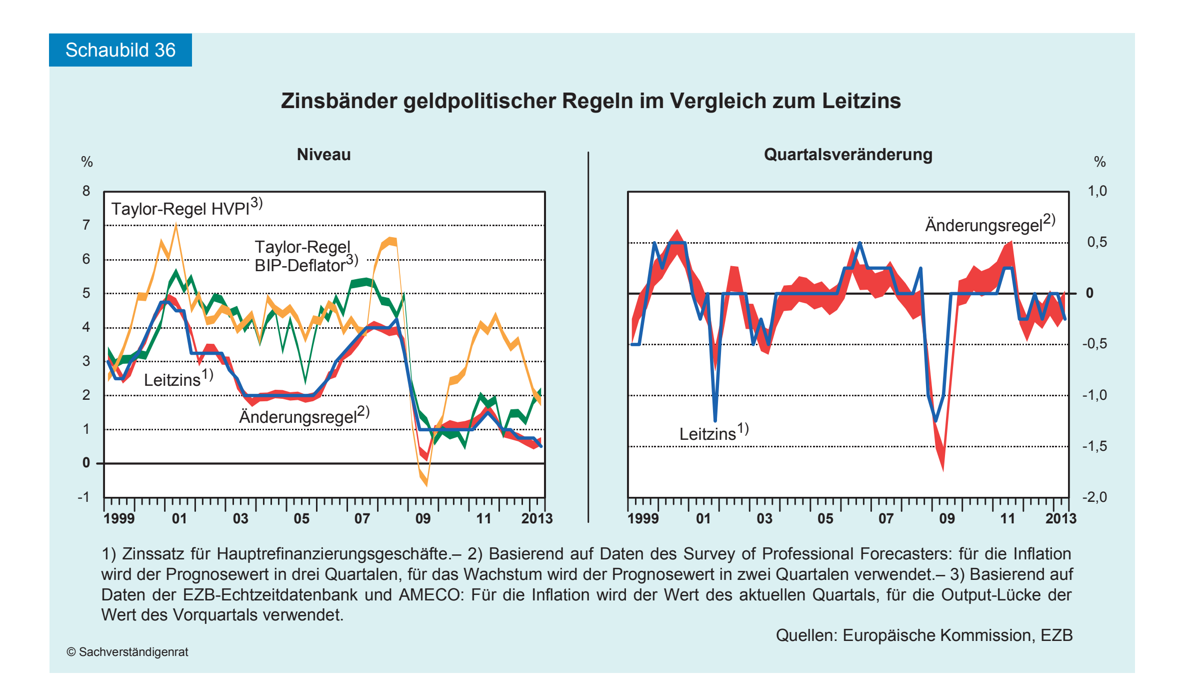
In den Jahren vor der Finanzkrise setzte die Fed den Geldmarktzins deutlich unter dem Niveau fest, das die Taylor-Regel implizierte. Ähnlich wie die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), die aufgrund der rasch zunehmenden Kreditvergabe vor einer anhaltend lockeren Geldpolitik warnte (Borio und White, 2003), lieferte die Taylor-Regel ein – leider zu wenig beachtetes – Signal, dass die Fed die Geldmarktzinsen zu lange zu niedrig hielt und damit den Immobilienboom beschleunigte (Taylor, 2007; Kahn, 2010; McDonald und Stokes, 2013).

Vergleich der EZB-Leitzinspolitik mit einfachen Zinsregeln

181. Eine **Anwendung der ursprünglichen Taylor-Regel auf den Euro-Raum** zeigt, dass sie die Zinspolitik der EZB nicht beschreiben kann. Als Inflationsmaß wird dabei entweder der Deflator des Bruttoinlandsprodukts verwendet, den Taylor (1993) für die Vereinigten Staaten in Betracht zog, oder der HVPI, den die EZB mittelfristig nahe, aber unter 2 % stabilisieren will. Da der Deflator des Bruttoinlandsprodukts im Unterschied zum HVPI die Mengenanpassung auf Preisänderungen berücksichtigt, resultiert in diesem Fall ein glatterer Verlauf der gemessenen Inflation. Die Output-Lücke für den Euro-Raum wird relativ zu dem von der Europäischen Kommission geschätzten Potenzial bestimmt. Bei dieser Anwendung der Taylor-Regel werden die Werte der Inflationsmaße und der Output-Lücke verwendet, die in

Echtzeit vorlagen. Zudem wird das Inflationsziel der EZB durch eine Bandbreite von 1,5 % bis 2 % für die Zielrate, π^*, approximiert.

Das so entstehende Leitzinsband liegt seit Beginn der Währungsunion im Jahr 1999 meist deutlich über dem Leitzins der EZB (Schaubild 36, links). Verwendet man die Taylor-Regel als Bewertungsmaßstab statt als Instrument zur Beschreibung der EZB-Politik, liefert sie ein Signal, das dafür spricht, mit dem Ausstieg aus der Niedrigzinspolitik nicht mehr lange zu warten.



182. Die Zinsentscheidungen der EZB lassen sich dagegen recht gut mit einer **einfachen Regel für die Änderung des Zinsniveaus**, ausgehend vom Zins der Vorperiode, beschreiben (Orphanides und Wieland, 2013). Im Gegensatz zur Taylor-Regel benötigt diese Regel keinen Schätzwert bezüglich des gleichgewichtigen Zinsniveaus, da die jeweilige Veränderung des Zinssatzes am vorangegangen tatsächlichen Zinsniveau der EZB ansetzt. Die Regel setzt die **Veränderungen des EZB-Leitzinses**, Δi, mit einer Reaktion auf die Abweichung der Inflationsprognose, π^P, von der Zielrate, π^*, und einer Reaktion auf die Abweichung der Wachstumsprognose, Δq^P, vom geschätzten Potenzialwachstum, Δq^*, in Verbindung. Der Reaktionsparameter ist wie in der Taylor-Regel jeweils 0,5:

$$\Delta i = 0{,}5(\pi^P - \pi^*) + 0{,}5(\Delta q^P - \Delta q^*).$$

Die dabei verwendeten Prognosen des SPF beziehen sich auf die erwartete Inflationsrate in drei Quartalen und das erwartete Wachstum des Bruttoinlandsprodukts im übernächsten Quartal. Letzteres bedeutet, dass nur Änderungen in der Output-Lücke die Zinssetzung beeinflussen. Das resultierende Leitzinsband beinhaltet in fast allen Fällen, im Besonderen aber in den vergangenen beiden Jahren, die tatsächlich von der EZB beschlossenen Änderungen des

Hauptrefinanzierungssatzes (Schaubild 36, rechts).[1] Die EZB hat offenbar in den Jahren der Finanzkrise und der Rezession im Euro-Raum ihre Zinsentscheidungen mit Blick auf Inflation und Wachstum ähnlich wie in den vorangegangenen Jahren getroffen. Während die EZB mit anderen Maßnahmen Neuland betreten hat, hat sich ihr Zinssetzungsverhalten, insbesondere die systematische Reaktion auf Inflations- und Wachstumsprognosen, die von der oben genannten Zinsänderungsregel aufgefangen wird, bisher nicht verändert. Ein Vergleich des aktuellen Leitzinses von 0,25 % mit dem entsprechenden Wert der Zinsänderungsregel wird erst zum 14. November 2013 möglich sein, wenn die SPF Inflations- und Wachstumsprognosen, die der EZB im Vorfeld ihrer Zinsentscheidung am 7. November zur Verfügung standen, veröffentlicht werden. Dann kann geklärt werden, ob diese Zinssenkung mit einer Verschlechterung des Inflations- und Wachstumsausblicks im Rahmen der Zinsregel beschrieben werden kann, oder ob sich damit ein Abweichen von der historischen Reaktion auf diese Prognosen andeutet.

183. Die empirische Reaktionsfunktion bildet die Orientierung am Inflations- und Wachstumsausblick gemäß der offiziellen Strategie der EZB ab. Sie berücksichtigt jedoch nicht die Geld- und Kreditentwicklung, das heißt die zweite Säule der Strategie. EZB-Beobachter haben schon in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass deren Zinspolitik nicht auf Schwankungen des Geldmengenwachstums reagieren würde. Dies muss nicht im Widerspruch zur offiziellen Strategie stehen, die lediglich eine Gegenprüfung anhand monetärer Trends vorsieht. Da sich diese Trends nur langsam ändern und eine Trendwende erst nach einiger Zeit erkennbar wird, dürften sie sich nur gelegentlich erkennbar in den Zinsentscheidungen niederschlagen (Beck und Wieland, 2008). Der frühere EZB-Präsident Trichet hat zum Beispiel wiederholt betont, dass die Kehrtwende hin zu Zinserhöhungen im Jahr 2005 von der Analyse der monetären Trends getrieben wurde (Trichet, 2006, 2008).

184. Dass sich die Leitzinspolitik der EZB gut durch die oben genannte Zinsänderungsregel beschreiben lässt, impliziert jedoch nicht automatisch, dass sie die Inflationsrate und das Bruttoinlandsprodukt besonders gut stabilisiert. Zum Beispiel zeigen Politiksimulationen mit einer Reihe von makroökonomischen Modellen, darunter Modelle, die von der EZB entwickelt wurden, dass eine Zinsregel, die auf **aktuelle Daten statt Prognosen** reagiert, die Schwankungen von Inflation und Bruttoinlandsprodukt besser ausgleicht. Eine solche Regel ist robuster als eine Reaktionsfunktion mit Prognosen, wenn Unsicherheit über die makroökonomischen Zusammenhänge und Wirkungskanäle berücksichtigt wird (Orphanides und Wieland, 2013). Würde man die Inflations- und Wachstumsprognosen in der Zinsänderungsregel mit kontemporären Schätzungen ersetzen, wichen die Ergebnisse in der Regel stärker vom tatsächlichen Zinspfad der EZB ab. Außerdem ist die Empfehlung höherer Zinsen durch die ur-

---

[1] Die von Orphanides und Wieland (2013) gewählten Reaktionsparameter von 0,5 unterscheiden sich nicht in statistisch signifikantem Maße von den Werten, die sich bei einer ökonometrischen Regressionsschätzung ergeben würden (Bletzinger und Wieland, 2013). Der resultierende Schätzwert für das Inflationsziel liegt mit 1,74 % direkt in der Mitte der oben verwendeten Bandbreite von 1,5 % bis 2 %. Das Bestimmtheitsmaß R^2 zeigt dabei an, dass 70 % der Variation der EZB-Leitzinsänderungen mit der Abweichung der SPF-Inflationsprognose vom Ziel und der Abweichung der SPF-Wachstumsprognose vom Potenzialwachstum erklärt werden kann. Die verbleibenden Residuen weisen zudem keine Autokorrelation auf. Mittels eines ökonometrischen Testverfahrens lässt sich zudem belegen, dass die EZB-Stabsprognosen für Inflation und Wachstum im Vergleich zu den SPF-Prognosen keinen nennenswerten zusätzlichen Erklärungsgehalt für die Leitzinsänderungen liefern.

sprüngliche Taylor-Regel beachtenswert, da sie vor Beginn der Finanzkrise zu niedrige Zinsen im Euro-Raum signalisiert hatte.

2. Kommunikation der EZB: Forward Guidance und Protokolle

185. Im Juli 2013 kündigte der EZB-Rat erstmals nicht nur eine Entscheidung für den aktuellen Zinssatz an, sondern informierte auch über seine Erwartungen zu den zukünftigen Leitzinsen. EZB-Präsident Draghi teilte mit, der Rat erwarte, dass er den Politikzins noch für einen **längeren Zeitraum auf dem aktuellen oder einem niedrigeren Niveau** belassen werde. Damit zielte die EZB darauf ab, die Unsicherheit zu reduzieren, mit der sich Marktteilnehmer konfrontiert sehen – und zwar konkret die Unsicherheit über die Erwartungen der Mitglieder des EZB-Rates bezüglich ihrer zukünftigen Zinsentscheidungen. Dies ist zu begrüßen, denn es erleichtert Marktteilnehmern, ihre eigenen Prognosen für die zukünftige Entwicklung zu formulieren. Mit einer **Forward Guidance** dieser Art wollen Zentralbanken die mittel- bis längerfristigen Zinssätze besser beeinflussen (Kasten 8). Aus Sicht der EZB ist eine Forward Guidance sinnvoll geworden, da sich die weiterhin sehr expansive Liquiditätsbereitstellung nicht ausreichend in den längerfristigen Geldmarktzinssätzen widergespiegelt hat (EZB, 2013).

186. Die EZB hat klargestellt, dass ihre Forward Guidance **keine unbedingte Festlegung** auf zukünftige Zinsen beinhaltet, sondern auf einer Anwendung ihrer Zwei-Säulen-Strategie für die Zukunft basiert. Sie muss nicht als Abkehr von früheren Aussagen, dass sich der EZB-Rat nie im Voraus festlege, verstanden werden. Die Zinserwartung der EZB orientiert sich demnach daran, ob die Inflationsrate und das Wirtschaftswachstum sowie das Geld- und Kreditwachstum auf ihrem momentan niedrigen Niveau verharren. Sollte sich diese Einschätzung im Lauf der Zeit ändern, würde sich die Zinsprognose der EZB ändern. Deshalb folgt aus der Offenlegung der Zinserwartungen der EZB nicht, dass sich die **Erwartungen der Marktteilnehmer** zwingend an die der EZB anpassen müssen. Ein Marktteilnehmer mit einer optimistischeren Einschätzung der Wachstumschancen würde zum Beispiel eine frühere Zinserhöhung als die EZB prognostizieren. Die systematische Umsetzung der „internen" Reaktionsfunktion der EZB in ihrer Zinsprognose ist jedoch zu begrüßen. Wenn sie von den Marktteilnehmern richtig verstanden wird, wird die EZB-Politik damit vorhersagbarer und gewinnt mehr Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung.

Kasten 8

Forward Guidance: Absichten und aktuelle Beispiele

Indem sie Informationen über ihre eigenen Zinserwartungen bereitstellen, verringern Notenbanken die Unsicherheit, mit der die Marktteilnehmer konfrontiert sind. Mehr und mehr Notenbanken legen ihre Einschätzungen über die Zukunft offen. Am weitesten gehen dabei die Notenbanken von Norwegen und Schweden, die regelmäßig den kompletten erwarteten Zinspfad veröffentlichen, zusammen mit ihren Prognosen der Inflations- und Wachstumsraten. Ziel dieser Transparenz ist es, die Geldpolitik vorhersagbarer zu machen. Denn Zentralbanken beeinflussen die wirtschaftliche Aktivität und Inflationsentwicklung über die Erwartungen der Marktteilnehmer für die Zukunft, die in mittel- bis längerfristige Kreditzinsen eingehen, und nicht allein über den aktuellen Tageszinssatz. Deshalb spielt die Kommunikation der Politikentscheidungen eine so große Rolle und deshalb wird so viel Wert auf die Darstellung der geldpolitischen Strategie gelegt.

Während viele Notenbanken bis vor der Finanzkrise des Jahres 2007 noch von einer Veröffentlichung eigener Zinsprognosen abgesehen haben, ist mit der Wendung zu einem Zinsniveau nahe Null das Interesse daran gestiegen, stärkere Signale für die zukünftige Zinspolitik zu setzen. Da der weitere Zinssenkungsspielraum begrenzt ist, versuchen die Notenbanken, verstärkt Informationen zur erwarteten zukünftigen Zinsentwicklung zu kommunizieren. Die Fed publiziert zum Beispiel jedes Quartal die Erwartungen der Mitglieder des Federal Open Market Committee (FOMC) bezüglich des Zeitpunkts der nächsten Zinserhöhung, zusammen mit deren Prognosen zur Entwicklung der Inflations- und Wachstumsrate sowie der Arbeitslosenquote in den Vereinigten Staaten. Zudem hat die Fed konkrete numerische Werte der Arbeitslosenquote und Inflationsrate genannt, die erst erreicht werden müssten, bevor eine Zinserhöhung vorgenommen würde. Auch die Bank of England (BoE) hat angekündigt, dass sie erwartet, den Geldmarktzins zumindest so lange konstant zu halten, bis die Arbeitslosenquote auf 7 % fällt.

Da die Mitglieder der Entscheidungsgremien der Notenbanken die Möglichkeit haben, bei jeder Sitzung eine neue Politikentscheidung treffen zu können, sind glaubwürdige Vorfestlegungen praktisch nicht möglich. Vielmehr gilt es im Lauf der Zeit systematisch und verlässlich zu agieren, sodass eine entsprechende Erwartungsbildung am Markt stattfindet. Transparenz über Ziele, Strategien und Vorhaben ist dafür nützlich.

Im Rahmen der Forward Guidance gibt es zwei unterschiedliche Ansätze. Der eine Ansatz besteht darin, mehr Informationen über die bisherige systematische Vorgehensweise, das heißt, in den Worten von EZB-Präsident Draghi, die Reaktionsfunktion, offenzulegen, um mehr Vertrauen und Vorhersehbarkeit zu erzielen. Damit können Erwartungen eines längeren Verharrens an der Nullzinsgrenze präzisiert und eine stärkere Stimulierung der realwirtschaftlichen Aktivität erreicht werden. Der andere Ansatz, der von Reifschneider und Williams (2000) vorgestellt und von Woodford (2012) weiterentwickelt wurde, setzt darauf, eine Abweichung von der historischen Reaktionsfunktion zu signalisieren. Über eine Festlegung, die Zinsen länger niedrig zu halten als in der Vergangenheit bei einem vergleichbaren Ausblick für Inflation und Wachstum, soll eine zusätzliche Stimulierung der Wirtschaft erreicht werden, zusammen mit einem zügigeren Anstieg der Inflation.

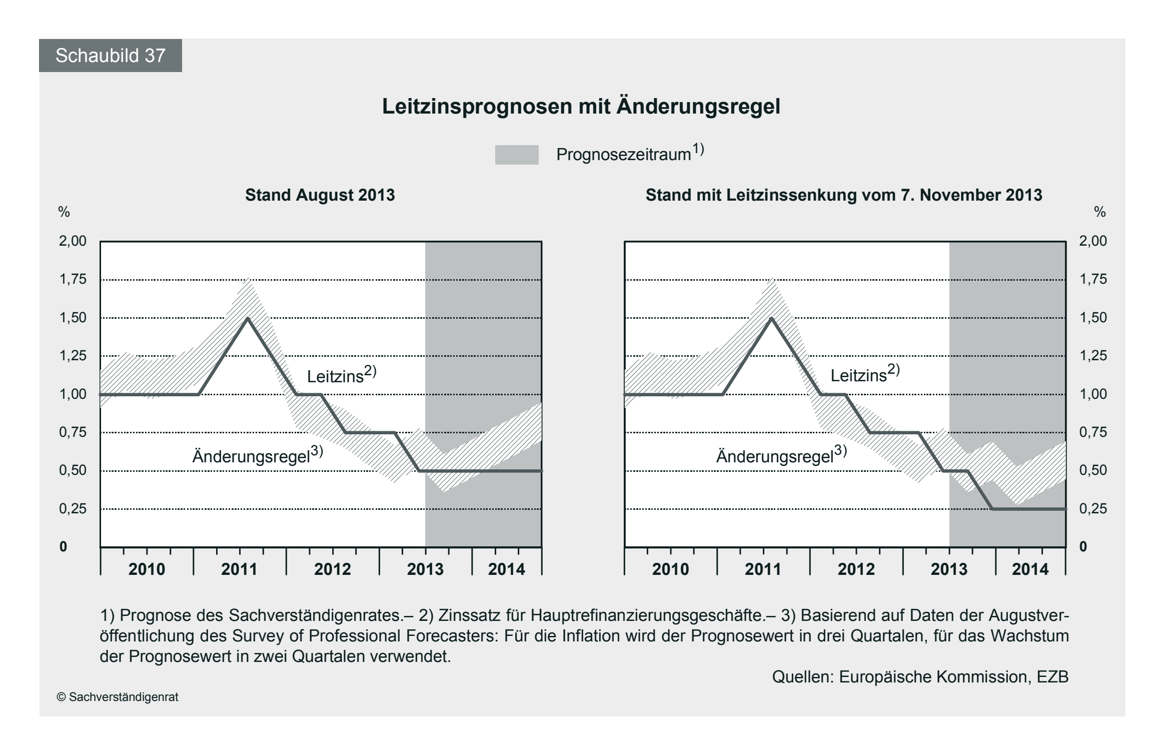
Die EZB hat klargestellt, dass sie den ersten Ansatz verfolgt. Ihre Ankündigung bezüglich der Zinsentwicklung basiere in einer Weise auf ihrer Prognose für Inflation, Wachstum und Geld- und Kreditentwicklung, die nicht von ihrer bisherigen Reaktionsfunktion abweiche. Ebenso haben Vertreter der BoE erklärt, dass es das Ziel ihrer Forward Guidance sei, ihre Reaktionsfunktion besser zu erklären (Bean, 2013; Dale und Talbot, 2013). Im Fall der Fed beschreibt möglicherweise der zweite Ansatz besser ihre Forward Guidance. Obwohl sich die Prognosen der FOMC-Mitglieder für die Arbeitslosenquote stetig verbessert haben, ist der Zeitpunkt, für den sie mehrheitlich eine Zinserhöhung erwarten, im Lauf des letzten Jahres von 2014 auf 2015 gerückt.

187. Die **Dauer des „längeren Zeitraums“** niedriger Zinsen wurde von der EZB nicht näher spezifiziert. Allerdings wies EZB-Präsident Draghi in der Pressekonferenz vom August 2013 darauf hin, dass jeder Beobachter eine Reaktionsfunktion extrahieren könne, um damit eine vernünftige Zeitspanne zu schätzen. Genau dies lässt sich mit der oben genannten Zinsänderungsregel durchführen (Bletzinger und Wieland, 2013). Die SPF-Prognosen vom August 2013, die der EZB-Rat bei Bestätigung der Forward Guidance-Kommunikation im August vorlagen, erlauben eine Fortschreibung des Zinsbandes bis einschließlich des dritten Quartals

2014. Bereits im ersten Quartal des Jahres 2014 überschreitet das fortgeschriebene Zinsband den im August gültigen Leitzins von 0,5 %. Im zweiten Quartal liegt der Mittelwert des Zinsbands bei 0,74 % (Schaubild 37, links). Aus der Perspektive der EZB-Entscheidung im August und unter Verwendung der damals vorliegenden SPF-Prognosen liegt die mit der Zinsänderungsregel geschätzte Dauer des Zeitraums ohne Zinserhöhung somit bei drei Quartalen. Sollte der Leitzins bis dahin nicht erhöht werden, was sehr wahrscheinlich ist, und sollten die jeweils drei beziehungsweise zwei Quartale in die Zukunft gerichteten Prognosen von Inflation und Wachstum dann die gleichen Werte annehmen, die jetzt als Prognosewerte für diesen Zeitpunkt vorhergesagt werden, wäre eine Zinserhöhung der EZB zu erwarten.

Schaubild 37

Leitzinsprognosen mit Änderungsregel



1) Prognose des Sachverständigenrates.– 2) Zinssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte.– 3) Basierend auf Daten der Augustveröffentlichung des Survey of Professional Forecasters: Für die Inflation wird der Prognosewert in drei Quartalen, für das Wachstum der Prognosewert in zwei Quartalen verwendet.

Quellen: Europäische Kommission, EZB

Ursächlich für diese Änderung wäre weniger die Inflationserwartung. Sie zeigt in den aktuellen Prognosen nur einen leicht ansteigenden Trend. Vor allem spiegelt die erwartete Zinserhöhung stattdessen die Erwartung eines steigenden Wirtschaftswachstums wider. Ergäbe sich aus der Sicht des zweiten Quartals 2014 tatsächlich die Erwartung, dass am Ende des Jahres 2014 ein sehr kräftiges Wachstum zu verzeichnen sei, dann wäre das Ausbleiben eines Zinsschritts nicht mit dem bisherigen, durch eine einfache Zinsregel gut zu beschreibenden Verhalten der EZB vereinbar.

Die Einschätzung der Dauer des Zeitraums ohne Zinserhöhung mittels der Zinsänderungsregel lässt sich vierteljährlich, jeweils im zweiten Monat des Quartals, aktualisieren. Mit der Zinssenkung vom 7. November, die der EZB-Präsident mit dem überraschenden Rückgang der Inflation und der Erwartung, dass die Inflation für einen längeren Zeitraum niedrig bleibt, begründet hat, ist der Ausgangspunkt für die nächste Projektion auf einen Zins von 0,25 % gefallen. Die SPF-Prognosen für Inflation und Wachstum, die der EZB zum Zeitpunkt der Entscheidung vorlagen, werden jedoch erst am 14. November veröffentlicht. Verwendet man

die SPF-Prognose vom August für diese Projektion (Schaubild 37, rechts), so ergibt sich eine erwartete Zinserhöhung von 0,25 % auf 0,5 % im zweiten Quartal 2014. Eine Erhöhung über dieses Niveau hinaus würde dann erst für Ende 2014 projiziert. Ob die Zinssenkung vom 7. November konsistent mit einer Verschlechterung der SPF-Prognosen im November ist, oder ein Abweichen von der historischen Reaktion auf diese Prognosen andeutet, wird sich erst nach ihrer Veröffentlichung am 14. November feststellen lassen.

Transparenz durch Veröffentlichung der EZB-Sitzungsprotokolle erhöhen

188. Die EZB hat angekündigt, einen Plan zur Veröffentlichung von Protokollen ihrer Sitzungen zu entwickeln, um die Transparenz ihrer Geldpolitik weiter zu erhöhen. Viele Zentralbanken veröffentlichen bereits **Protokolle und Abstimmungsergebnisse ihrer Sitzungen** (Tabelle 14). Mit dieser Maßnahme ist es der breiten Öffentlichkeit möglich, Einblick in den Entscheidungsprozess zu erlangen und zukünftige Entwicklungen besser abzuschätzen. Dadurch können die Marktteilnehmer präzisere Erwartungen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und die Zinspolitik bilden.

Ein Grund dafür ist, dass sie möglicherweise neue Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung aus den Prognosen und Einschätzungen der Zentralbankratsmitglieder gewinnen können. Zudem können sie zukünftige Entscheidungen der Zentralbanken besser prognostizieren. Tendenziell dürfte dies die Volatilität an den Märkten reduzieren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Protokollveröffentlichungen keine Auswirkungen auf die Marktentwicklung hätten. Im Gegenteil, neue Informationen rufen sinnvollerweise Preisänderungen auf den Finanzmärkten hervor.

Tabelle 14

Publikationspraxis der Sitzungsprotokolle ausgewählter Notenbanken

	Bank of England	Bank of Japan	Federal Reserve
Zeitspanne zwischen Sitzung und Veröffentlichung des Protokolls	Etwa zwei Wochen	Etwa vier Wochen	Drei Wochen
Standpunkt des wissenschaftlichen Stabs zur wirtschaftlichen und finanziellen Lage	Nein	Ja	Ja
Standpunkt des wissenschaftlichen Stabs zum wirtschaftlichen Ausblick	Nein	Nein	Ja
Standpunkt der Mitglieder zur wirtschaftlichen Lage und dem Ausblick	Ja, aber nur die Mehrheitsmeinung, abweichende Meinungen werden nicht dargestellt	Ja, ohne namentliche Nennung	Ja, ohne namentliche Nennung
Abstimmungsergebnis	Ja, mit namentlicher Nennung und Begründung von abweichenden Meinungen	Ja, mit namentlicher Nennung und Begründung von abweichenden Meinungen	Ja, mit namentlicher Nennung und Begründung von abweichenden Meinungen
Besonderheiten		Finanzministerium wird in den Sitzungen angehört	Veröffentlichung der individuellen Prognosen der Mitglieder des FOMC[1] (jede 2. Sitzung)

1) Federal Open Market Committee - Offenmarktausschuss.

189. Die EZB veröffentlicht ihre Sitzungsprotokolle bisher nicht. Sie sollen der Öffentlichkeit erst nach 30 Jahren zur Verfügung gestellt werden. Abstimmungsergebnisse wurden nie genauer vorgestellt. Im Zusammenhang mit der Einführung der Programme zu Staatsanleihekäufen ist aber die Opposition einzelner EZB-Ratsmitglieder bekannt geworden, zum Beispiel im Fall des früheren Bundesbankpräsidenten Axel Weber sowie des jetzigen Präsidenten Jens Weidmann. In der Vergangenheit wurde seitens der EZB immer wieder betont, dass die Geheimhaltung der Sitzungsprotokolle und Abstimmungsergebnisse die **Unabhängigkeit der EZB-Ratsmitglieder** stärken würde. Sie sind aufgefordert, sich in ihren Entscheidungen streng an der Entwicklung im Euro-Raum insgesamt zu orientieren und nicht an rein nationalen Entwicklungen. Es wurde deshalb befürchtet, dass sie bei einer zeitnahen Veröffentlichung durch Medien und nationale Regierungsvertreter stärker unter Druck gesetzt werden könnten, den nationalen Entwicklungen mehr Gewicht in ihren Entscheidungen zu geben.

Im Zuge der heterogenen Entwicklung im Euro-Raum und der Einführung neuer Instrumente (SMP, OMT), die die Finanzierungskonditionen einzelner Staaten beeinflussen, wurden Vermutungen laut, die Ratsmitglieder würden nach nationalen Gesichtspunkten entscheiden. Eine zeitnahe Veröffentlichung von Abstimmungsergebnissen und Protokollen könnte in dem Fall helfen, den Fokus auf den Euro-Raum in der Argumentation der Ratsmitglieder transparenter und damit glaubwürdiger zu machen. Das breite, europaweite Medieninteresse würde einen zusätzlichen Grund bieten, die Diskussion innerhalb des Gremiums am gesamteuropäischen Interesse auszurichten. Diese Wirkung ist in den öffentlichen Pressekonferenzen des EZB-Präsidenten zu beobachten. Die Befürchtung, dass der nationale Druck überwiegt, könnte dadurch aufgefangen werden, dass man zunächst auf eine namentliche Zurechnung der Argumente in den Protokollen verzichtet. Andere Notenbanken sind nach einiger Zeit zur Namensnennung übergegangen, da Ratsmitglieder wünschten, dass ihre in den Protokollen veröffentlichten Argumente zurechenbar werden.

190. Außerdem wäre es sehr sinnvoll, zu einem späteren Zeitpunkt, zum Beispiel nach fünf Jahren wie im Fall der Fed, die **Mitschnitte der Sitzungen im Wortlaut (Transcripts)** zu veröffentlichen, zusammen mit den damals vorgelegten Dokumenten mit Analysen und Schätzungen. Zu diesem Zeitpunkt bestünde keine Gefahr, dass durch eine solche große Menge an Informationen ein großer Erklärungsaufwand entstehen könnte. Stattdessen würde jedoch der Wissenschaft die Möglichkeit gegeben, zu untersuchen, welche Ursachen zu bestimmten historischen Entscheidungen und möglicherweise Politikfehlern geführt haben. Deren Nutzen hat sich bereits in den Vereinigten Staaten bei der Analyse der Ursachen der großen Inflation in den 1970er-Jahren erwiesen. Dafür war es notwendig, Zugang zu den historischen Prognosen und Schätzwerten wichtiger Größen wie der Abweichung des tatsächlichen Bruttoinlandsprodukts vom Potenzial zu bekommen. So konnte ihre Rolle in den Diskussionen des Federal Open Market Committee untersucht werden (Orphanides, 2003). Ebenso gilt dies für die Deutsche Bundesbank, die in dieser Zeit mit ihrer an Geldmengenzielen orientierten Strategie eine weitaus geringere Inflation erzielen konnte (Beck und Wieland, 2008).

3. Zwischenfazit

191. Das Zinssetzungsverhalten der EZB hat sich bislang in der Krise nicht entscheidend verändert. Die Niedrigzinspolitik der letzten Jahre ist konsistent mit der systematischen Reaktion der EZB auf Inflations- und Wachstumsprognosen in der Vergangenheit, wie sie von einer einfachen Zinsänderungsregel beschrieben wird. Die Ankündigung der EZB, den Politikzins noch für einen längeren Zeitraum auf dem aktuellen oder einem niedrigeren Niveau zu belassen, ist ebenso wie die Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen hilfreich, insoweit sie den Marktteilnehmern eine bessere Einschätzung zukünftiger Entwicklungen erlaubt. Diese Ankündigung wirft jedoch die Frage auf, wie lange solch eine Niedrigzinspolitik noch angemessen ist. Eine Projektion auf der Basis aktueller Inflations- und Wachstumsprognosen legt eine erste Zinserhöhung für das Jahr 2014 nahe.

Die Anwendung der ursprünglichen Taylor-Regel auf den Euro-Raum spricht ebenfalls dafür, mit dem Ausstieg aus der Niedrigzinspolitik nicht mehr lange zu warten. Anhaltend niedrige Zinsen machen es den Geschäftsbanken leichter, hohe Verlustrisiken auf ihren Bilanzen zu halten, statt sich zu entschulden. Regierungen können die Sanierung, Restrukturierung oder Abwicklung solcher Banken verzögern. Vor diesem Hintergrund ist zu klären, inwieweit die geldpolitischen Maßnahmen außerhalb der Zinspolitik zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und zu einer Verzögerung notwendiger Entschuldungsprozesse beitragen.

III. Außergewöhnliche geldpolitische Maßnahmen

1. Die Entwicklung an den Staatsanleihe- und Interbankenmärkten

192. Seit der zweiten Hälfte des Jahres 2012 hat sich die Lage an den Finanzmärkten im Euro-Raum entspannt. Die Zinsaufschläge auf Staatsanleihen von Krisenländern des Euro-Raums gingen deutlich zurück. In Ländern wie Spanien wurden Fortschritte bei der Entschuldung des Bankensektors erzielt, rückläufige TARGET2-Salden signalisierten Entspannung am Interbankenmarkt, und viele Banken nutzten die Möglichkeit zur frühzeitigen Rückzahlung der dreijährigen EZB-Refinanzierungsgeschäfte vom Dezember 2011 und Februar 2012. Infolgedessen ging die Bilanzsumme der EZB deutlich zurück.

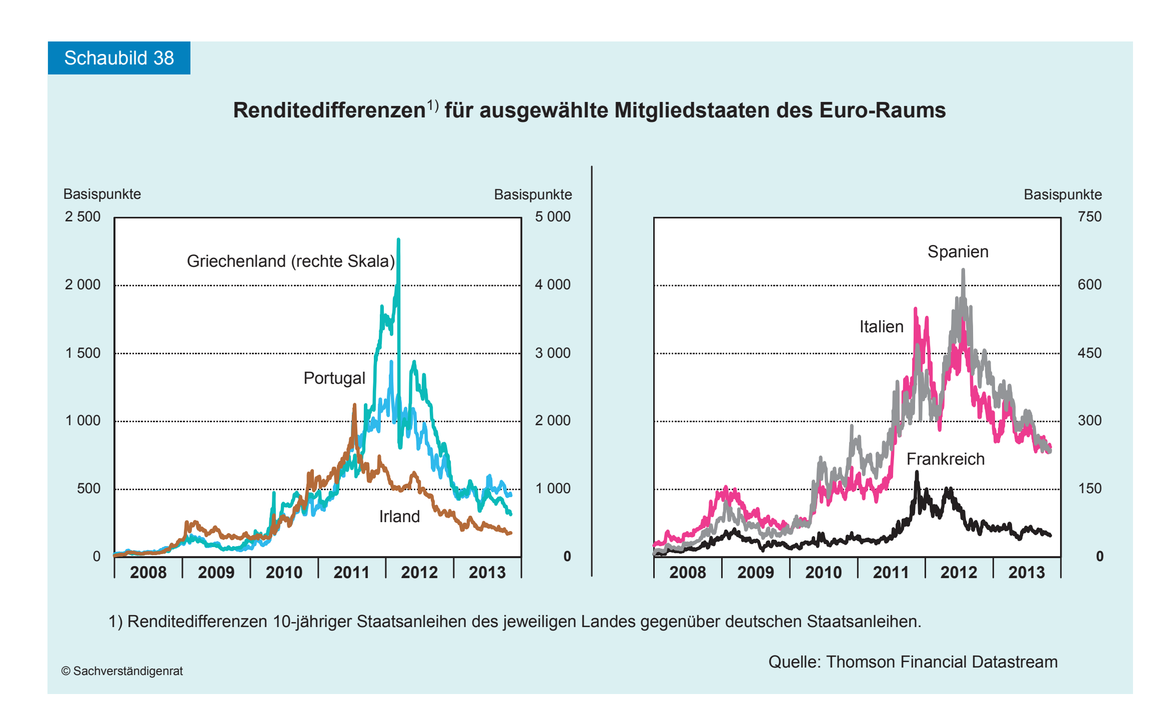
Diese positiven Entwicklungen bedeuten jedoch nicht, dass die Euro-Schuldenkrise bereits überstanden ist. Es ist unklar, ob die Ursache für die Entspannung primär in der Ankündigung des OMT-Programms für den Kauf von Staatsanleihen im August 2012 zu suchen ist oder in den Konsolidierungsfortschritten und wirtschaftlichen Reformen auf nationaler Ebene und der Fortentwicklung des Ordnungsrahmens des Euro-Raums. Wäre etwa allein die Ankündigung der EZB für die Entschärfung der Lage verantwortlich gewesen, bestünde große Gefahr, dass sie nicht von Dauer sein wird, weil die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen unterbleiben.

193. Die **verbesserte Lage an den Staatsanleihemärkten** zeigt sich deutlich an den gesunkenen Renditedifferenzen von Anleihen der Krisenländer gegenüber der deutschen Bundesanleihe (Schaubild 38). Die Spreads für die Programmländer Irland, Griechenland und Portugal

sind bereits seit Mitte des Jahres 2011 beziehungsweise Anfang 2012 gefallen. Die Aufschläge für Staatsanleihen Spaniens und Italiens erreichten dagegen einen Höhepunkt am 24. Juli 2012 und gehen seither zurück. Dieser Rückgang setzte somit zeitnah zu der schrittweisen Ankündigung des OMT-Programms ein. Am 26. Juli 2012 brachte EZB-Präsident Draghi in einer vielzitierten Rede in London die Bereitschaft der EZB zum Ausdruck, alles zu tun, um die Integrität des Euro-Raums zu erhalten. Am 2. August 2012 kündigte er in der EZB-Pressekonferenz ein neues Programm für den Kauf von Staatsanleihen an, in dessen Zusammenhang die EZB im Gegensatz zum SMP nicht auf dem Senioritätsstatus bestehen würde. Die genauen Modalitäten des OMT-Programms wurden dann am 6. September 2012 veröffentlicht.

Schaubild 38

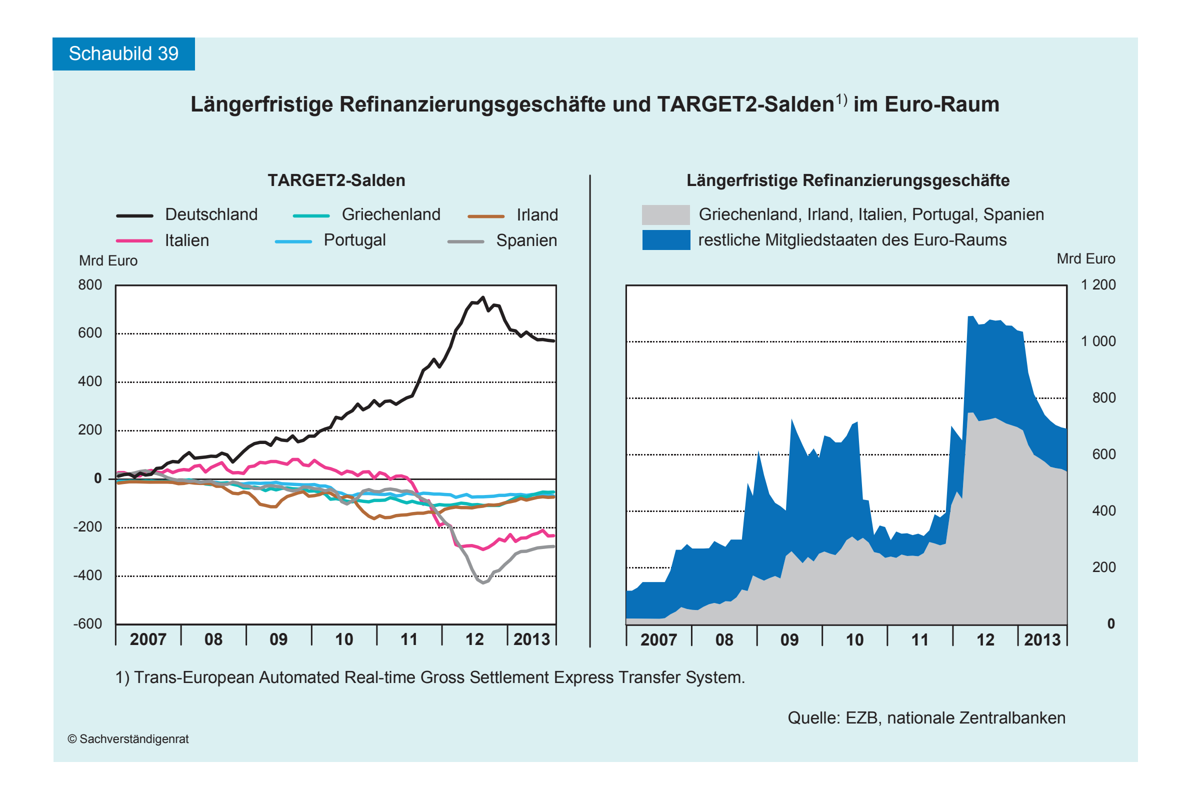
Renditedifferenzen[1] für ausgewählte Mitgliedstaaten des Euro-Raums



1) Renditedifferenzen 10-jähriger Staatsanleihen des jeweiligen Landes gegenüber deutschen Staatsanleihen.

Quelle: Thomson Financial Datastream

194. Die **Entspannung am Interbankenmarkt** zeigt sich daran, dass die Refinanzierung der Banken bei der EZB zurückgegangen ist und sich die länderspezifischen Salden im Zahlungsverrechnungssystem der Europäischen Währungsunion, TARGET2, zurückgebildet haben (Schaubild 39, links). So hat sich der TARGET2-Saldo der Deutschen Bundesbank seit dem Höchststand von 751 Mrd Euro im August 2012 um nahezu 178 Mrd Euro oder 24 % stark reduziert. Auf der Gegenseite sind insbesondere die negativen Salden in Spanien und Italien zurückgegangen, um etwa 150 Mrd Euro beziehungsweise 56 Mrd Euro oder um 35 % beziehungsweise 19 %. Der vorangegangene Anstieg im Jahr 2012 hing eng mit den Nettokapitalabflüssen aus diesen Mitgliedstaaten und der damit einhergehenden, verstärkten Refinanzierung ihrer Geschäftsbanken bei der EZB zusammen (JG 2012 Ziffern 125 f.). Anstelle von grenzüberschreitenden Interbankenkrediten konnten sich deren Banken insbesondere durch die beiden Refinanzierungsgeschäfte der EZB mit dreijähriger Laufzeit im Dezember 2011 und Februar 2012 mit Liquidität versorgen.



195. Der Umfang langfristiger Refinanzierungsgeschäfte in den Krisenländern Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien ging seit Anfang des Jahres 2013 um 21 % zurück. In den restlichen Mitgliedstaaten des Euro-Raums war der Rückgang mit rund 57 % jedoch noch deutlich stärker ausgeprägt (Schaubild 39, rechts). Viele Geschäftsbanken haben die Möglichkeit zur **vorzeitigen Rückzahlung der dreijährigen EZB-Refinanzierungsgeschäfte** genutzt – ein Zeichen, dass sie wieder besseren Liquiditätszugang am Markt genießen. Das Zuteilungsvolumen im Dezember 2011 und Februar 2012 belief sich auf 489 Mrd Euro beziehungsweise 530 Mrd Euro (JG 2012 Ziffer 136). Dies entsprach damals jeweils 18 % der Bilanzsumme der EZB. Frühestens nach einem Jahr können die Geschäftsbanken diese Kredite an die EZB zurückzahlen, sodass seit Ende Januar 2013 die Kredite aus dem ersten Geschäft und seit Ende Februar 2013 die Mittel aus dem zweiten Geschäft zurückfließen. Ein Großteil der bisherigen Rückzahlung wurde bereits zum erstmöglichen Termin geleistet. Seitdem bewegen sich die wöchentlichen Rückzahlungen der einzelnen Geschäfte maximal im einstelligen Milliardenbereich. Insgesamt verringerte sich dadurch die Ausleihsumme um 353 Mrd Euro, was 15 % der heutigen Bilanzsumme der EZB entspricht.

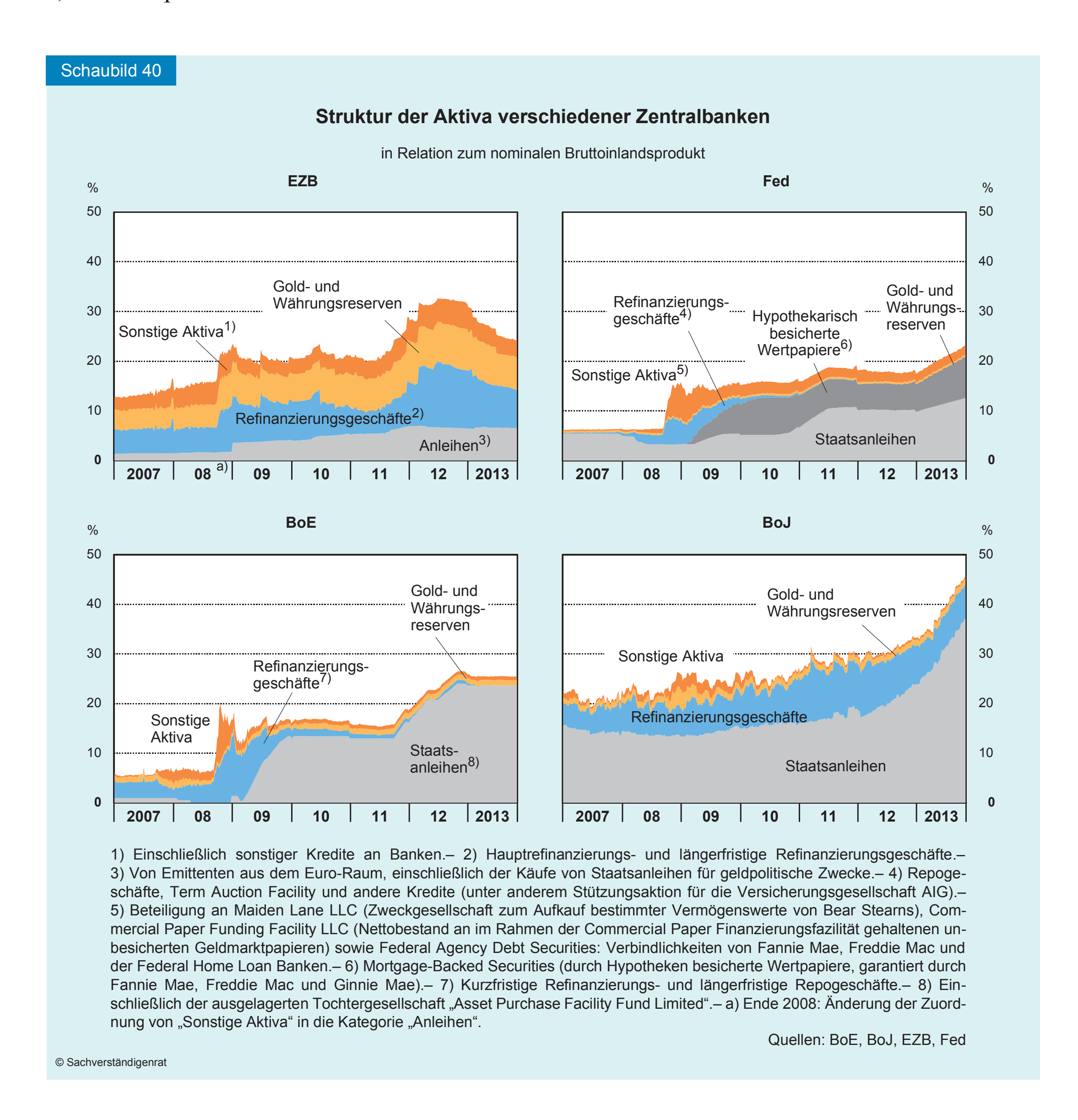
196. Vor allem durch die frühzeitige Rückzahlung dieser beiden Refinanzierungsgeschäfte reduzierte sich die **Bilanzsumme der EZB**. Damit ging die bei der EZB angelegte Überschussliquidität, bestehend aus der Nutzung der Einlagefazilität und der Girokonten, letztere bereinigt um die Mindestreserveanforderungen, von 621 Mrd Euro im Januar 2013 auf 249 Mrd Euro im September 2013 zurück. Trotz des **deutlichen Abbaus der Überschussliquidität** blieb der Effekt auf den Tagesgeldsatz im europäischen Interbankenmarkt (EONIA), der weiterhin nur rund 0,1 Prozentpunkte über dem EZB-Einlagezinssatz liegt, vernachlässigbar.

197. Im Gegensatz zur EZB sind die **Bilanzsummen anderer großer Zentralbanken** im Jahr 2013 nicht zurückgegangen. Während die Entwicklung der EZB-Bilanz von den Refinanzierungsgeschäften bestimmt ist, spielt diese Position in den Notenbankbilanzen der Vereinigten Staaten, Japans und des Vereinigten Königreichs kaum noch eine Rolle. Durch die Anleihekäufe dieser Notenbanken ist dort im Zuge der quantitativen Lockerung ein hoher Bestand an Überschussreserven im Bankensystem entstanden. Die Anleihekäufe der EZB fallen vergleichsweise gering aus. Die Bank of Japan (BoJ) und die Fed in den Vereinigten Staaten haben die Bilanzsummen noch einmal erheblich ausgeweitet (Schaubild 40). Lediglich die Bank of England (BoE) hat im letzten Jahr keine weiteren Maßnahmen zur quantitativen Lockerung unternommen, sodass die Bilanzsumme stabil blieb. Trotz des Rückgangs der EZB-Bilanzsumme liegt diese gemessen am Bruttoinlandsprodukt noch um knapp 2,6 Prozentpunkte über der Bilanzsumme der Fed. Allerdings lag sie aufgrund des größeren Bankensystems schon vor Ausbruch der Finanzkrise im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 um 5,5 Prozentpunkte höher.

Schaubild 40

Struktur der Aktiva verschiedener Zentralbanken

in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt



1) Einschließlich sonstiger Kredite an Banken.– 2) Hauptrefinanzierungs- und längerfristige Refinanzierungsgeschäfte.– 3) Von Emittenten aus dem Euro-Raum, einschließlich der Käufe von Staatsanleihen für geldpolitische Zwecke.– 4) Repogeschäfte, Term Auction Facility und andere Kredite (unter anderem Stützungsaktion für die Versicherungsgesellschaft AIG).– 5) Beteiligung an Maiden Lane LLC (Zweckgesellschaft zum Aufkauf bestimmter Vermögenswerte von Bear Stearns), Commercial Paper Funding Facility LLC (Nettobestand an im Rahmen der Commercial Paper Finanzierungsfazilität gehaltenen unbesicherten Geldmarktpapieren) sowie Federal Agency Debt Securities: Verbindlichkeiten von Fannie Mae, Freddie Mac und der Federal Home Loan Banken.– 6) Mortgage-Backed Securities (durch Hypotheken besicherte Wertpapiere, garantiert durch Fannie Mae, Freddie Mac und Ginnie Mae).– 7) Kurzfristige Refinanzierungs- und längerfristige Repogeschäfte.– 8) Einschließlich der ausgelagerten Tochtergesellschaft „Asset Purchase Facility Fund Limited“.– a) Ende 2008: Änderung der Zuordnung von „Sonstige Aktiva“ in die Kategorie „Anleihen“.

Quellen: BoE, BoJ, EZB, Fed

198. Die **BoJ** gab im April 2013 eine neue Strategie bekannt, nach der die Inflationsrate in spätestens zwei Jahren von gegenwärtig 1,0 % auf 2 % gesteigert werden soll. Schon seit dem Jahr 2001 liegt der kurzfristige Leitzins nahe Null und die BoJ hat wiederholt über massive Staatsanleihekäufe die monetäre Basis ausgeweitet. Diese soll bis Ende 2013 auf 200 Billionen Yen und bis Ende 2014 auf 270 Billionen Yen steigen, was etwa einer Verdoppelung der monetären Basis zum Ende des Jahres 2012 entspricht. Die Steigerung wird im Wesentlichen durch den Kauf von japanischen Staatsanleihen erreicht, deren durchschnittliche Laufzeit in der Bilanz der BoJ von drei auf sieben Jahre steigen wird.

Die **Fed** hat die dritte Runde ihrer quantitativen Lockerung unvermindert fortgesetzt (QE3). In diesem Rahmen werden monatlich Wertpapiere mit einem Volumen von 85 Mrd US-Dollar gekauft, wobei 40 Mrd US-Dollar für hypothekenbesicherte Wertpapiere verwendet werden und 45 Mrd US-Dollar für langlaufende Staatsanleihen. Dies entspricht 2,2 % der heutigen Bilanzsumme und 0,5 % des US-amerikanischen Bruttoinlandprodukts im Jahr 2012. Die Fed strebt eine durchschnittliche Laufzeit aller gehaltenen Staatsanleihen von ungefähr neun Jahren an, während die gehaltenen hypothekenbesicherten Wertpapiere nahezu vollständig eine Restlaufzeit von über zehn Jahren aufweisen. Im Laufe des Jahres 2013 machte die Fed aufgrund der guten Lage der US-amerikanischen Wirtschaft erste Andeutungen, dass das monatliche Volumen reduziert werden könnte und das Programm im Jahr 2014 möglicherweise ganz eingestellt wird (Tapering). Sie hat jedoch im September 2013 entschieden, die Aufkäufe mit der bisherigen Geschwindigkeit fortzusetzen.

Seitdem die Grenze des Anleihekaufprogramms der **BoE** von 375 Mrd Britischen Pfund im November 2012 erreicht wurde, fand dort keine weitere Ausdehnung statt. Allerdings wird aus den Sitzungsprotokollen ersichtlich, dass in der Zukunft eher mit einer weiteren Ausweitung als mit einer Rückführung des Programms zu rechnen ist.

2. Die Outright Monetary Transactions der EZB

199. Die Verbesserung der Finanzierungskosten von Regierungen in den Krisenländern des Euro-Raums ist zumindest zum Teil auf die Ankündigung der OMT durch die EZB zurückzuführen. Gerade in Deutschland hat sich an diesem Programm eine **intensive Debatte** entzündet. Das Bundesverfassungsgericht prüft nun im Rahmen der Verfahren, deren Gegenstand die Änderung des Primärrechts der EU, der Fiskalpakt und die Einrichtung eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) ist, ob die „unkonventionellen Maßnahmen“ des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich nur Akte der deutschen öffentlichen Gewalt am Maßstab des Grundgesetzes prüft, könnte es zu dem Schluss kommen, dass die Ankaufsprogramme des ESZB Kompetenzüberschreitungen oder eine verbotene monetäre Staatsfinanzierung darstellen, die möglicherweise als „ausbrechende Rechtsakte“ mit deutschem Verfassungsrecht unvereinbar sind (Siekmann und Wieland, 2013). Im Folgenden wird von einer Diskussion der juristischen Fragen bezüglich der möglichen Rechtsverletzungen, sowie der Zuständigkeit und des Entscheidungsproblems des Bundesverfassungsgerichtes abgesehen. Dafür werden einige zentrale ökonomische Aspekte näher beleuchtet.

Die OMT beinhalten eine explizite Konditionalität: Ein Ankauf von Staatsanleihen im Rahmen dieses Programms ist nur möglich, wenn das betreffende Land vorher einen Antrag auf ein ESM-Programm gestellt hat und damit der makroökonomischen Konditionalität, die mit einem solchen Programm verbunden wird, unterliegt. Dies kann die Form eines vollständigen makroökonomischen Anpassungsprogramms oder eines vorsorglichen Programms im Sinne einer Enhanced Conditions Credit Line annehmen. Ein bankensektorspezifisches Programm genügt nicht.

Laut EZB handelt es sich jedoch um eine notwendige aber nicht hinreichende Bedingung. Sie behält sich trotzdem noch eine unabhängige Entscheidung über den Einsatz und Umfang der Staatsanleihenkäufe vor. Die im Rahmen der OMT erworbenen Staatsanleihen sollen dabei keinen Senioritätsstatus gegenüber anderen Anleihen haben, wie dies noch im Rahmen des Securities Markets Programme (SMP) der Fall war. Die EZB verzichtet bei im Rahmen der OMT gekauften Staatsanleihen darauf, von Verlusten, die bei einem möglichen zukünftigen Schuldenschnitt oder einem Austritt des betreffenden Landes aus dem Euro-Raum auftreten könnten, ausgenommen zu werden. Die Käufe sollen zudem auf Anleihen mit ein- bis dreijähriger Restlaufzeit begrenzt sein.

200. Begründet hat die EZB das neue Programm im Rahmen ihres Mandats der Preisstabilität mit einer **Störung des Transmissionskanals der Geldpolitik** aufgrund unbegründeter Markterwartungen von möglichen Austritten aus dem Euro-Raum (Redenominierungsrisiko). Dies ist jedoch nur schwer nachzuweisen. Zuerst ist eine Einschätzung vorzunehmen, inwieweit Renditedifferenzen durch fundamentale Faktoren oder durch Abwertungserwartungen aufgrund eines möglichen Austritts erklärt werden können. Dann gilt es zu beurteilen, ob die Erwartungen begründet sind und inwieweit die Transmission der Geldpolitik beeinträchtigt ist.

Neuere **empirische Studien** zeigen, dass der Einfluss fundamentaler Faktoren wie des Schuldenstands und der Haushaltslage für die Renditedifferenzen auf Staatsanleihen der Krisenländer im Zuge der Finanzmarktkrise extrem zugenommen hat (Bernoth und Erdogan, 2012). Um den zusätzlichen Beitrag des Austrittsrisikos abzuschätzen, verwenden Klose und Weigert (2012) Daten zur Wahrscheinlichkeit des Austritts eines (ersten) Landes aus der Währungsunion vor Ende 2013 von einem internetbasierten Prognosemarkt. Für Spanien und Italien berechnen sie erhebliche Beiträge zwischen Januar und April 2012. Im verbleibenden Zeitraum bis zur OMT-Ankündigung Anfang August 2012 sind jedoch die fundamentalen Faktoren bestimmend. Trifft diese Einschätzung zu, so hätte diese Ankündigung fundamental begründete Ausfallrisiken reduziert.

201. Die Markterwartung eines Austritts aus dem Euro-Raum könnte durch das Interesse des betroffenen Mitgliedstaats an dieser Option begründet sein. Schließlich kann die Regierung souverän über die Mitgliedschaft in der EU und dem Euro-Raum entscheiden. Es könnte zum Beispiel die Einschätzung vorliegen, dass Wettbewerbsvorteile und schuldenreduzierende Effekte einer Abwertung einen wirtschaftlichen und politischen Anreiz für einen Austritt bieten. Allerdings könnte auch eine **unbegründete Austrittserwartung** entstehen. Eine erste anfängliche Befürchtung eines Austritts würde Risikoprämien erhöhen, die wiederum die

Austrittserwartung verstärken. So könnte eine Regierung an einen Punkt getrieben werden, an dem sie sich zwischen einem Schuldenschnitt oder der Ausgabe einer eigenen Währung entscheiden müsste. Mit den OMT will die EZB einer unbegründeten, sich selbst verstärkenden Markterwartung entgegenwirken. Dieses Vorgehen wäre in dem Maße durch ihr Preisstabilitätsmandat gedeckt, wie die unbegründeten Prämien für Austrittsrisiken auf die Kreditkonditionen im Privatsektor durchschlagen und die Transmission der Geldpolitik stören.

202. Für die Frage der **monetären Staatsfinanzierung**, mit der sich das Bundesverfassungsgericht beschäftigt, spielt die Verlustübernahme durch die EZB ebenso eine Rolle wie die Unbegrenztheit des Programms und der Zeitraum, ab dem die EZB nach Primärmarktemissionen Anleihen auf dem Sekundärmarkt kaufen würde.

Mit dem Verzicht auf den Senioritätsstatus im Rahmen der OMT übernimmt die EZB beim Kauf von Staatsanleihen Ausfallrisiken. Dies bedeutet eine Umverteilung von Risiken von den Gläubigern hoch verschuldeter Staaten hin zur EZB. Etwaige Verluste der EZB würden die Gewinne der nationalen Zentralbanken gewichtet nach ihrem Anteil am Eigenkapital der EZB reduzieren und somit die Einkünfte der Finanzministerien aller Mitgliedstaaten schmälern. Allein die Ankündigung bedeutet eine Versicherung von Risiken durch die EZB. Mit diesem Programm wird so die **Trennlinie zwischen Fiskal- und Geldpolitik verwischt**.

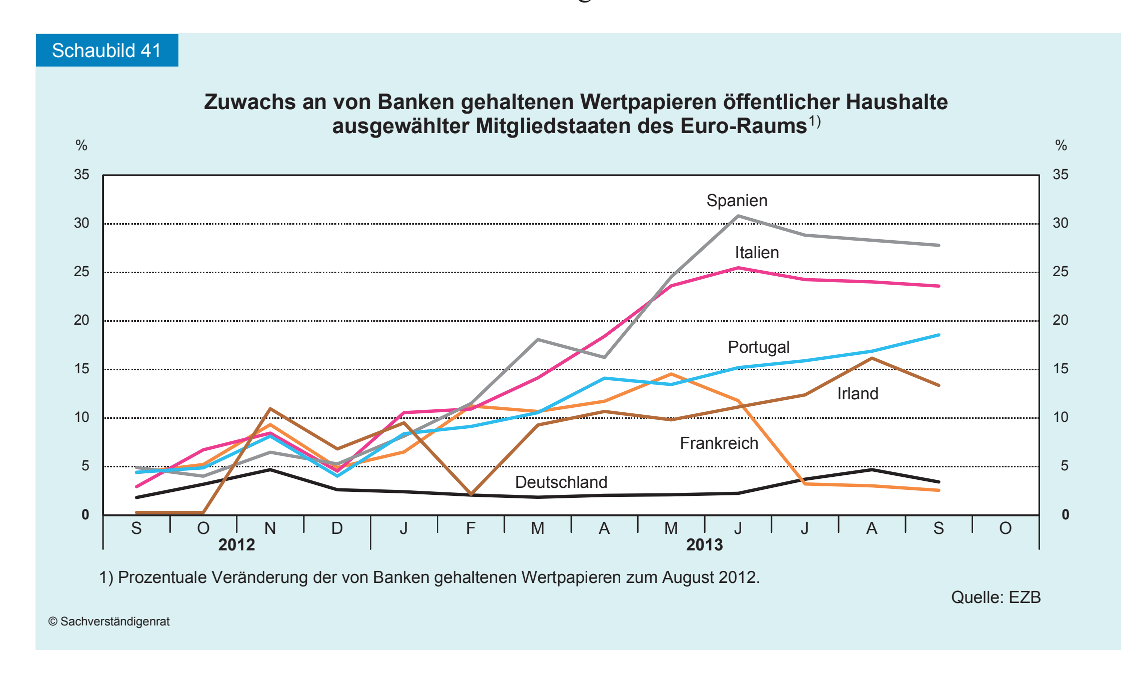
In der Stellungnahme der EZB vor dem Bundesverfassungsgericht (Schorkopf, 2013) wird darauf verwiesen, dass das OMT-Programm bereits **begrenzt** sei. Das maximale Volumen entspräche 524 Mrd Euro an ankauffähigen Anleihen der Krisenländer mit einer ein- bis dreijährigen Laufzeit auf dem Sekundärmarkt. Allerdings ist zu befürchten, dass die Krisenländer ihre Refinanzierung zunehmend auf OMT-fähige ein- bis dreijährige Anleihen umstellen. Die Selbstbeschränkung kann zudem vom EZB-Rat jederzeit aufgehoben werden.

Eine Härtung dieser Begrenzung und damit die Festlegung des maximalen Verlustrisikos für Deutschland dürfte einer der Schlüsselfaktoren für das Bundesverfassungsgericht sein. Selbst ein deutlicher begrenztes OMT-Programm könnte noch eine starke Wirkung auf die Renditedifferenzen bei Staatsanleihen entfalten, solange die EZB weiterhin auf den Senioritätsstatus verzichtet. Der Vorläufer SMP verlor seine Wirkung erst mit dem Schuldenschnitt auf griechische Anleihen. Damals mussten private Investoren befürchten, dass ihr Verlustrisiko für den Fall eines Schuldenschnitts mit weiteren Ankäufen durch die EZB im Rahmen des SMP-Programms aufgrund deren Vorrangigkeit eher ansteigen statt fallen würde.

Die EZB spricht von einer **Stillhaltefrist nach einer Primärmarktemission,** die in Tagen bemessen sein soll, um so eine neutrale Preisbildung auf dem Sekundärmarkt zu ermöglichen, ohne sich an eine konkrete Vorgabe zu binden. Eine verbindliche Regel für die Stillhaltefrist würde bei der Beurteilung, ob die EZB monetäre Staatsfinanzierung betreibt, ein klareres Bild erlauben.

203. Mit der Anknüpfung an die Konditionalität eines ESM-Programms will die EZB vermeiden, dass die OMT **Fehlanreize in der nationalen Wirtschaftspolitik** setzen. Allerdings

könnte allein schon die Ankündigung der OMT im August 2012 über eine Verbesserung der Finanzierungskonditionen zu einem geringeren Marktdruck und damit zu einer Verzögerung der Konsolidierungs- und Reformanstrengungen in den Krisenländern beigetragen haben. Hinzu kommt, dass die Kreditinstitute dieser Staaten den Anteil der staatlichen Anleihen an ihren Aktiva nach der OMT-Ankündigung noch erhöht haben (Schaubild 41). Somit wurden Fehlanreize für eine zu hohe Staatsverschuldung verstärkt.



Zudem nimmt die Krisenanfälligkeit des Bankensystems aufgrund der größeren Abhängigkeit von der staatlichen Solvenz zu. Die Umschichtung hat zwar eine Abnahme der risikogewichteten Aktiva in den Bankbilanzen zur Folge (Ziffer 362), da die Staatsanleihen bei der Berechnung der Eigenkapitalanforderungen der Banken immer noch ein Risikogewicht von Null besitzen. Damit geht jedoch eine Unterschätzung von Risiken einher. Deshalb hat sich der Sachverständigenrat für eine (schrittweise einzuführende) positive Risikogewichtung von Staatsanleihen ausgesprochen (JG 2012 Ziffer 318).

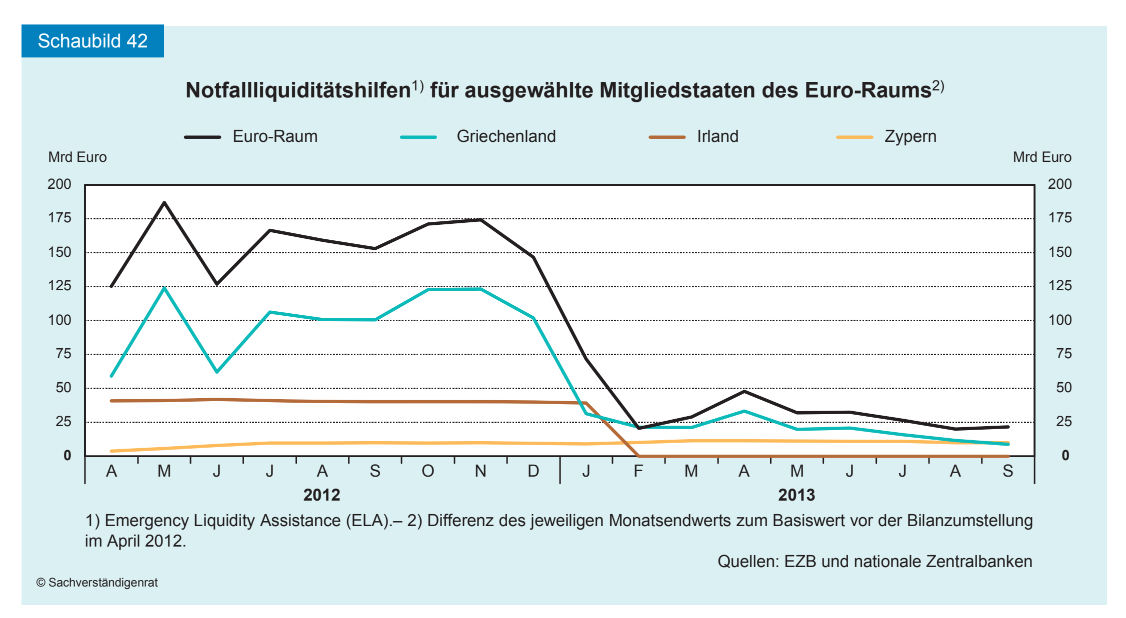
204. Mit der Konditionalität will die EZB vor allem ihre Unabhängigkeit schützen und die **Gefahr der fiskalischen Dominanz** im Zuge der Umsetzung der OMT vermeiden (EZB-Präsident Draghi, Pressekonferenz vom 04.10.2012). Die EZB müsste ihre Transaktionen stoppen, falls die Konsolidierungs- und Reformvorgaben des betreffenden ESM-Programms nicht eingehalten würden. Im politischen Prozess bestünde jedoch ein Anreiz, die Einhaltung des Programms zu attestieren, um so die weitere Unterstützung durch die EZB zu sichern. Die EZB müsste sich dann entscheiden, ob sie ein solches Land weiter stabilisiert oder nicht. Im ersten Fall riskiert sie, Tür und Tor für unverantwortliche Fiskalpolitiken zu öffnen, die mittelfristig zu deutlich höheren Inflationsraten führen. Im zweiten Fall könnte es zu erheblichen Erschütterungen auf den Finanzmärkten kommen. Der Sachverständigenrat hat bereits im Jahresgutachten 2011/12 seine großen Bedenken bezüglich dieser Aufweichung der Grenze zwischen Geld- und Fiskalpolitik zum Ausdruck gebracht (JG 2011 Ziffer 162). Aus ord-

nungspolitischer Sicht sollte die Verantwortung für die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen bei der Fiskalpolitik bleiben.

3. Die Notfallliquiditätshilfen der nationalen Zentralbanken

205. Wenn Geschäftsbanken vorübergehend illiquide sind, dürfen die nationalen Zentralbanken des Euro-Raums sie auf eigene Rechnung mit Zentralbankliquidität versorgen. Dabei können sie Sicherheiten annehmen, welche die EZB in den üblichen Refinanzierungsgeschäften nicht akzeptiert. Diese Emergency Liquidity Assistance (ELA) darf aber nur gewährt werden, sofern die Solvabilität dieser Institute gewährleistet ist. Die Entscheidung liegt grundsätzlich im Ermessen der jeweiligen nationalen Notenbank, welche die Risiken und Kosten der Maßnahme trägt. Damit kommt ihnen und nicht der EZB die Rolle des Kreditgebers letzter Instanz zu. Der EZB-Rat, der die Maximalhöhe der Liquiditätshilfe für individuelle Banken genehmigen muss, kann diese Kredite aber mit einer Zweidrittelmehrheit stoppen (JG 2012 Ziffer 141).

206. Informationen zur Inanspruchnahme von Notfallliquiditätshilfen im Euro-Raum lassen sich aus der EZB-Bilanz an der Position „Sonstige Forderungen in Euro an Kreditinstitute im Euro-Währungsgebiet“, in der die ELA-Kredite im April 2012 zusammengeführt wurden, ablesen (Schaubild 42). Parallel dazu ist die Entwicklung auf nationaler Ebene an den Bilanzen der Zentralbanken von Griechenland, Irland und Zypern erkennbar, die dieses Instrument stark genutzt haben. Unter der Annahme, dass Bewegungen in dieser Bilanzposition der EZB und der drei betreffenden nationalen Notenbanken vorwiegend auf Schwankungen in der Nutzung der ELA zurückzuführen sind, lassen sich Schlüsse auf den Verlauf dieser Art der Kreditgewährung ziehen. Die Summe dieser Bilanzpositionen der drei nationalen Zentralbanken bildet das Aggregat des Euro-Raums sehr gut nach. Kleinere Differenzen sind wohl darauf zurückzuführen, dass andere Posten in dieser Bilanzposition schwanken oder noch andere Länder ELA nutzen könnten. Um im Nachhinein eine bessere Bewertung der ELA-Kredite zu ermöglichen, wäre eine Offenlegung der Kredite an einzelne Banken nach einem angemessenen Zeitraum nötig.



1) Emergency Liquidity Assistance (ELA).– 2) Differenz des jeweiligen Monatsendwerts zum Basiswert vor der Bilanzumstellung im April 2012.

Quellen: EZB und nationale Zentralbanken

207. In Griechenland werden ELA-Kredite seit Anfang des Jahres 2013 in weitaus geringerem Maße als zuvor vergeben. In Irland wurden sie sogar ganz eingestellt. Lediglich in Zypern verharrt das Ausleihvolumen auf einem für dieses Land hohen Wert von rund 10 Mrd Euro. Es scheint den betroffenen Banken in Griechenland und Irland wieder möglich zu sein, sich direkt am Finanzmarkt oder mit akzeptablen Sicherheiten bei der EZB zu refinanzieren. Es sind jedoch Zweifel angebracht, ob diese Rückführung der ELA-Kredite bereits eine dauerhafte Entspannung auf den Finanzmärkten der betreffenden Länder begründen kann. Während die Rekapitalisierung der griechischen Banken aus Krediten des ESM der angemessene Weg ist, bleibt doch die Unsicherheit über die Tragfähigkeit der griechischen Staatsfinanzen. Im Fall Irlands scheint der Staat hingegen im Zuge der Abwicklung der Irish Bank Resolution Corporation durch die Zentralbank entlastet worden zu sein. Dieser Vorgang ist vermutlich als monetäre Staatsfinanzierung einzuordnen (Kasten 9).

Kasten 9

Gründe für die Reduktion von ELA-Krediten in Griechenland und Irland seit Ende des Jahres 2012

In **Griechenland** ist der Rückgang der ELA-Kredite um über 100 Mrd Euro zu einem großen Teil darauf zurückzuführen, dass griechische Staatspapiere aufgrund der positiven Evaluation Griechenlands durch die Troika wieder als Sicherheiten bei der EZB hinterlegt werden konnten. Außerdem erlitten die griechischen Banken im Zuge des Schuldenschnitts vom Mai 2012 so dramatische Verluste, dass im zweiten Griechenlandpaket bereits eine Rekapitalisierung der Banken mit 50 Mrd Euro aus Mitteln der EFSF vorgesehen wurde. Die Rekapitalisierung ist nun so weit fortgeschritten, dass die Überbrückungsfinanzierung über ELA-Kredite erheblich zurückgefahren werden konnte, und die Banken wieder an den normalen Refinanzierungsgeschäften des Euro-Raums teilnehmen können.

Irland konnte die Nutzung von ELA-Krediten im Februar 2013 sogar schlagartig von rund 40 Mrd Euro auf Null reduzieren. Dies ist auf die Abwicklung der Irish Bank Resolution Corporation (IBRC) zurückzuführen. Bei der IBRC handelte es sich um einen Zusammenschluss der beiden im Zuge der Finanzkrise verstaatlichten Banken Anglo Irish Bank und Irish Nationwide Building Society. Auf die IBRC entfielen bis Februar 2013 alle ELA-Kredite der irischen Zentralbank. Als Sicherheiten erhielt sie staatlich garantierte Promissory Notes im Wert von 25 Mrd Euro. Hinzu kam das Recht zur Verwertung aller Aktiva der IBRC im Fall eines Zahlungsausfalls (Floating Charge) und eine staatliche Zuschussgarantie falls weitere Verluste auftreten. Die Ausleihungen für dieses Paket an die IBRC beliefen sich auf die verbleibenden 15 Mrd Euro ELA-Kredite.

Durch die Abwicklung der IBRC wurden die Promissory Notes mit einer durchschnittlichen Laufzeit von 7 bis 8 Jahren in langlaufende Staatsanleihen mit einer durchschnittlichen Laufzeit von 34 bis 35 Jahren umgewandelt. So wurden 25 Mrd Euro ELA-Kredite abgebaut, die sich nun in der Bilanz der irischen Notenbank unter der Position „Wertpapiere in Euro von Ansässigen im Euro-Währungsgebiet“ wiederfinden. Zugleich wurde die Floating Charge durch staatlich garantierte Anleihen der National Asset Management Agency (NAMA) ersetzt, einer im Jahr 2009 gegründeten Agentur, die als Bad Bank für die problembehafteten Immobilienkredite der fünf größten irischen Kreditinstitute fungiert. Diese Anleihen werden seitdem ebenfalls nicht mehr unter ELA-Krediten, sondern unter der Position „Wertpapiere in Euro von Ansässigen im Euro-Währungsgebiet“ gebucht. Während die Annahme staatlich garantierter Promissory Notes im Gegenzug für ELA-Kredite noch als kurzfristige Maßnahme zur Stützung des irischen Finanzsektors seitens der

irischen Zentralbank aufgefasst werden kann, fällt es schwer, die Umwandlung in langlaufende Staatsanleihen ebenfalls mit diesem Argument zu rechtfertigen. Vielmehr scheint es so, dass mit dieser Maßnahme der irische Staat über die Zentralbank entlastet wurde, wenngleich vorgesehen ist, dass die Zentralbank die Staats- und NAMA-Anleihen nach und nach veräußert.

4. Zwischenfazit

208. Die bisherige Entspannung an den Staatsanleihe- und Interbankenmärkten bedeutet nicht, dass die Euro-Schuldenkrise bereits überstanden ist. Diese Entspannung ist zumindest zum Teil auf die Ankündigung des OMT-Programms für den Kauf von Staatsanleihen im August 2012 zurückzuführen. Geldpolitische Maßnahmen können jedoch die notwendige Rekapitalisierung des Bankensystems nicht ersetzen. Die Abnahme der risikogewichteten Aktiva in den Bankbilanzen ist zumindest zum Teil durch eine Umschichtung in Staatsanleihen getrieben (Ziffer 362). Die Rückführung der Notfallliquiditätshilfen in Griechenland und Irland ist zwar ebenfalls erfreulich, sie scheint jedoch in Irland mit einem Fall von monetärer Staatsfinanzierung einhergegangen zu sein. Geldpolitische Maßnahmen können die Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik nicht dauerhaft garantieren. Die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung muss durch fiskalpolitische Maßnahmen sichergestellt werden. Insbesondere die Ankündigung der OMT brachte Fehlanreize für die nationale Wirtschaftspolitik mit sich und könnte dazu beitragen, dass fiskalische Konsolidierungsanstrengungen verzögert oder abgeschwächt werden.

IV. Fiskalische Konsolidierung im Euro-Raum: Vorhaben und Wirkung

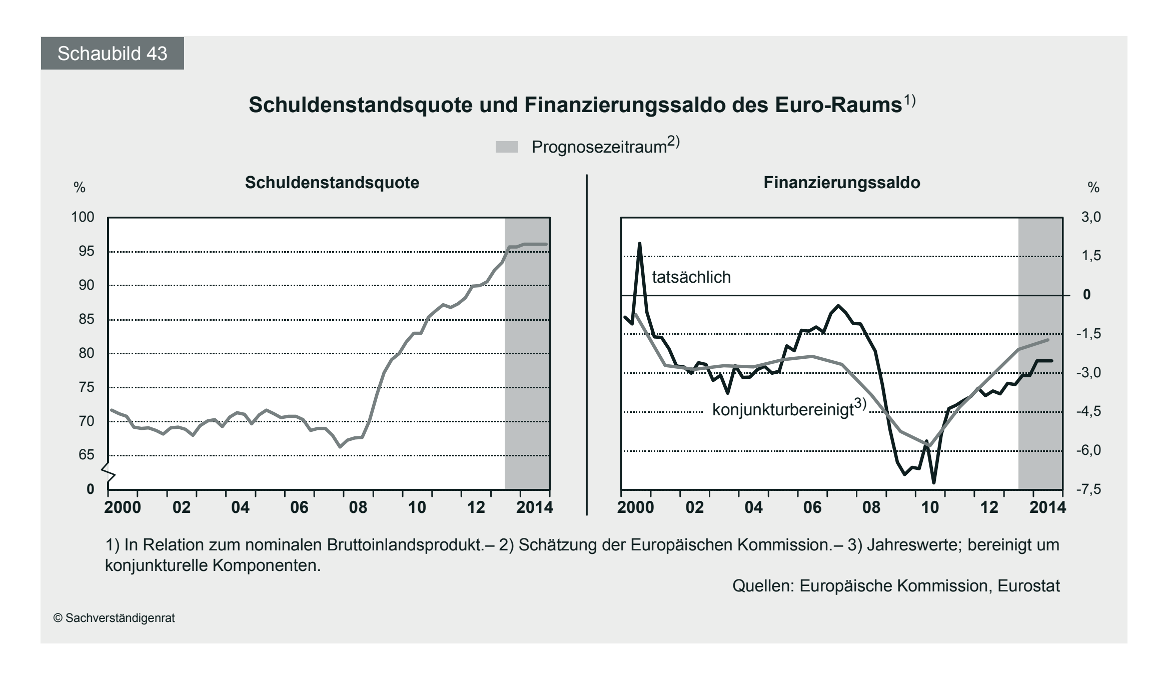
1. Notwendigkeit fiskalischer Konsolidierung

209. Für die Einschätzung der weiteren Entwicklung im Euro-Raum ist von erheblicher Bedeutung, ob die bisherigen Konsolidierungspläne ausreichen, um die Schuldenstandsquoten zu stabilisieren und in der längeren Frist auf ein verträgliches Maß zurückzuführen. In Folge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise sind die **Schuldenstandsquoten** in vielen Industrieländern stark gestiegen und nehmen meist noch immer zu. Im Euro-Raum haben die hohen privaten und öffentlichen Schuldenstände in Griechenland, Portugal und Irland bereits dazu geführt, dass diese Länder den Zugang zum Kapitalmarkt verloren haben und sich seither über Programme des ESM und des Internationalen Währungsfonds (IWF) finanzieren müssen. Zudem waren große Mitgliedsländer wie Spanien und Italien mehrmals krisenhaften Zuspitzungen an den Anleihemärkten ausgesetzt.

Für das Jahr 2013 rechnet die Europäische Kommission mit einer durchschnittlichen Schuldenstandsquote von knapp 96 % für den Euro-Raum insgesamt, also 36 Prozentpunkte über dem ursprünglich anvisierten Maximum von 60 % je Mitgliedstaat (Schaubild 43). Die großen Mitgliedstaaten – Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien – liegen bei 80 %[2], 93 %, 133 % beziehungsweise 95 %. In Griechenland und Irland ist die Schuldenstandsquote im

[2] Der Sachverständigenrat rechnet in seiner diesjährigen Prognose für Deutschland mit einer Schuldenstandsquote von 78,3 %. Die Abweichung zur Schätzung der EU-Kommission erklärt sich aus verschiedenen Faktoren, wie zum Beispiel einem neuerem Datenstand, abweichenden Annahmen zu den Entwicklungen von Bruttoinlandsprodukt und gesamtstaatlichem Defizit sowie zum Voranschreiten des Schuldenabbaus bei den Abwicklungsanstalten.

Zeitraum 2012 bis 2013 noch einmal deutlich angestiegen, während sie in Portugal leicht zurückgegangen ist.



1) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 2) Schätzung der Europäischen Kommission.– 3) Jahreswerte; bereinigt um konjunkturelle Komponenten.

Quellen: Europäische Kommission, Eurostat

210. Für das Jahr 2014 prognostiziert die Kommission eine Abflachung des Anstiegs der durchschnittlichen **Schuldenstandsquote** im Euro-Raum, aber noch keine Abnahme. Der durchschnittliche **Finanzierungssaldo** ist stark zurückgegangen und zeigt Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung an. Für das Jahr 2014 wird er auf -2,53 % geschätzt. Um konjunkturelle Effekte bereinigt liegt er bei -1,72 % und damit über dem durchschnittlichen Wert vor Ausbruch der Finanzkrise (-2,65 %, in den Jahren 2001 bis 2006). Um eine Verbesserung der Schuldenstandsquote zu erreichen, ist auf zwei Seiten anzusetzen. Zum einen gilt es, das Haushaltsdefizit konsequent weiter zu reduzieren. Zum anderen sollten der Zeitpfad und die Kombination unterschiedlicher Konsolidierungsmaßnahmen so gewählt werden, dass negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum begrenzt bleiben, um dabei die Schuldenstandsquote nicht noch mehr nach oben zu treiben.

Aufgrund der Wechselwirkungen zwischen Schuldenstand, Staatshaushalt und Wirtschaftswachstum ist das Bemühen darum, Konsolidierung und Wachstum miteinander zu verbinden, aktuell besonders aussichtsreich. Denn neuere **empirische Studien** belegen, dass der Schuldenstand ab einer gewissen Höhe tendenziell mit anhaltend niedrigeren Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts einhergeht (Reinhart und Rogoff, 2010; Checherita-Westphal und Rother, 2010; Cecchetti et al., 2011; Reinhart et al., 2012; Égert, 2013). Dieser Zusammenhang bleibt trotz der weitbeachteten Diskussion um die Ergebnisse von Reinhart und Rogoff (2010) bestehen. Diese Studie hatte ab einer Schuldenstandsquote von 90 % gar eine negative Zuwachsrate von -0,1 % ausgewiesen – einen Extremwert, der bei einer weiteren Auswertung der Datengrundlage nicht Bestand hatte (Herndon et al., 2013; Stevenson und Wolfers, 2013). Die Schwelle, ab der das Bruttoinlandsprodukt zwar noch wächst, jedoch mit einer geringeren

Rate, wird in Studien der BIZ (Cecchetti et al., 2011) und der EZB (Checherita-Westphal und Rother, 2010) auf 85 % bis 100 % Schuldenstandsquote geschätzt.

211. Die negative Korrelation kann jedoch **nicht als Kausalzusammenhang** interpretiert werden. Schuldenstand und Wirtschaftswachstum sind Ergebnisgrößen, bei denen sich Ursache und Wirkung nicht einfach unterscheiden lassen. Die Kausalität kann auch vom Wirtschaftswachstum zu den Schulden gehen, schließlich führen unerwartet niedrige Wachstumsraten bei unveränderten Staatsausgaben zu höheren Schulden (Panizza und Presbitero, 2013). Entscheidend sind nicht etwaige empirische Schwellenwerte, sondern die **Frage der Tragfähigkeit der Staatsschulden**. Die Euro-Schuldenkrise zeigt beispielhaft, dass Investoren höhere Risikoaufschläge verlangen, wenn sie an der Tragfähigkeit der Schulden zweifeln. Höhere Zinsen wiederum schwächen das Wirtschaftswachstum. So ergibt sich ein Kausalzusammenhang. Fiskalische Konsolidierungsmaßnahmen können, wenn sie nachhaltig und glaubwürdig sind, das Vertrauen stärken und Risikoprämien reduzieren.

Ein weiterer Kausalzusammenhang zwischen Schulden und Wachstum entsteht durch die Steuerpolitik. Höhere Schulden bringen höhere Zinsausgaben mit sich und engen dadurch den Handlungsspielraum der Regierungen ein. Sieht sich dann eine Regierung veranlasst, den Anstieg der Schulden zu begrenzen, liegt es aus polit-ökonomischen Gründen nahe, die Einnahmen zu steigern. Höhere Steuersätze haben jedoch eine negative Wirkung auf die Angebotsseite der Volkswirtschaft. Sie verringern die Investitions-, Arbeits- und Produktionsanreize und reduzieren auf diese Weise das Niveau des Produktionspotenzials. Es darf nicht übersehen werden, dass die Steuerzahler Erwartungen darüber bilden, ob aufgrund der aktuellen Entwicklungen in der Zukunft eher Steuererleichterungen oder Steuererhöhungen zu erwarten seien.

212. Für den Erfolg einer Konsolidierungspolitik spielt neben der glaubwürdigen Ankündigung und der verlässlichen Umsetzung eines mehrjährigen Konsolidierungsplans die **Gewichtung von ausgaben- versus einnahmeseitigen Maßnahmen** eine zentrale Rolle. **Empirische Studien**, in denen frühere Konsolidierungsepisoden untersucht wurden, zeigen, dass eine Senkung der staatlichen Ausgaben schon in der kürzeren Frist mit einem Anstieg der Wirtschaftsleistung korreliert ist (Giavazzi und Pagano, 1990, 1995; Alesina und Perotti, 1996; Alesina und Ardagna, 1998; Braguinsky et al., 2011; Perotti, 1999, 2012; Ardagna, 2004). Studien des Internationalen Währungsfonds (IWF, 2013; Guajardo et al., 2011) legen dagegen nahe, dass fiskalische Konsolidierungen zunächst mit einem Rückgang des Wachstums einhergehen. Sie bestätigen jedoch, dass einnahmeorientierte Konsolidierungsmaßnahmen mit tieferen Rezessionen zusammenfallen als ausgabenorientierte Konsolidierungen. Alesina et al. (2012) dokumentieren, dass Steuererhöhungen typischerweise mit tiefen und langen Rezessionen einhergehen, während sich bei ausgabenorientierten Konsolidierungen keine oder nur kurzlebige Rezessionen zeigen.

Mögliche Erklärungen der empirischen Ergebnisse müssen mehrere, **teils gegenläufige Kausalzusammenhänge berücksichtigen**. Staatliche Ausgabenkürzungen reduzieren die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit die aktuelle Wachstumsrate. Ein möglicher gegen-

läufiger Effekt entsteht, wenn Kürzungen von Löhnen und Gehältern im öffentlichen Sektor zu entsprechenden Anpassungen im privaten Sektor und damit zu einer höheren Beschäftigung und Produktion führen. Ausgabenkürzungen können das Wachstum zudem über Vermögenseffekte steigern. Sie erlauben dem Staat, zukünftige Steuererhöhungen zu vermeiden oder gar Steuern zu senken. Damit steigt das Lebenszeiteinkommen der privaten Haushalte und ihr Konsum nimmt zu. Ein weiterer positiver Wirkungskanal ergibt sich, wenn die Konsolidierung einen Rückgang der Risikoaufschläge auslöst und so mehr Konsum und Investitionen bewirkt.

Konsolidierungspläne für den Euro-Raum

213. Im Folgenden wird ein Überblick über die Konsolidierungspläne von zwölf Mitgliedstaaten[3] des Euro-Raums für die Jahre 2012 bis 2014 gegeben. Dabei handelt es sich um eine Zusammenfassung der **zu Jahresbeginn 2012 bekannten Konsolidierungspläne**. Teilweise wurden von den Parlamenten bereits entsprechende Maßnahmen zur Umsetzung der Planungen beschlossen. Grundsätzlich dürften die geplanten Maßnahmen geeignet sein, dauerhafte Verbesserungen der Haushaltssalden zu erzielen. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass es sich bei den dargestellten Maßnahmen zum Teil lediglich um temporäre Kürzungen oder Einnahmeerhöhungen handelt.

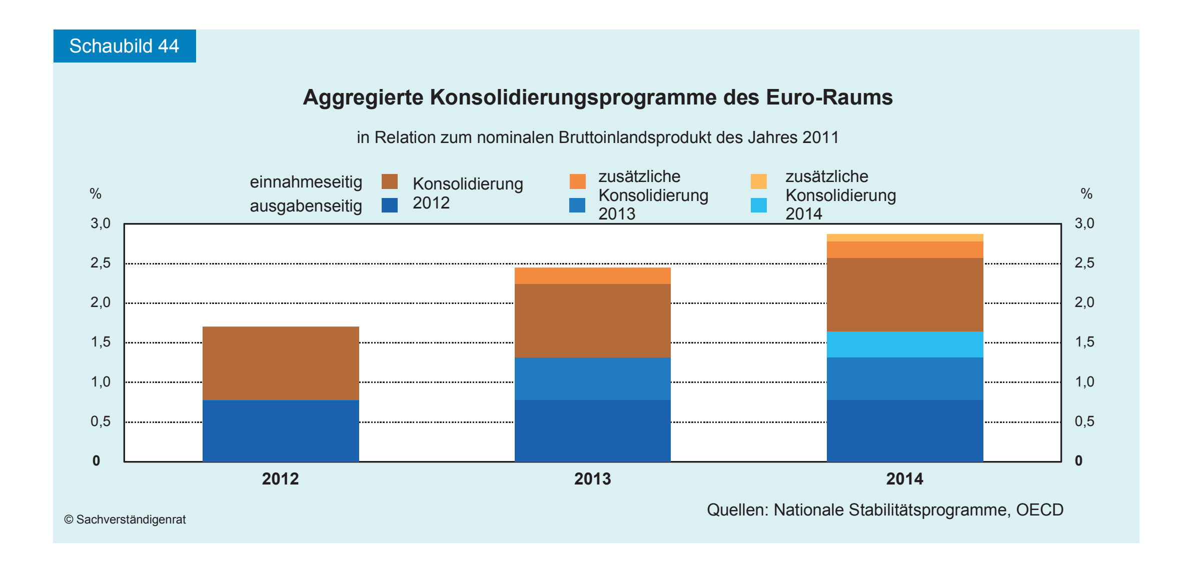
Zudem lassen sich schon heute Beispiele finden, dass geplante Sparmaßnahmen oder Einnahmeerhöhungen im Zeitverlauf verändert wurden. So hat zum Beispiel Italien die bereits eingeführte Immobiliensteuer für den Erstwohnsitz zum Jahr 2014 wieder abgeschafft, was jährlichen Mindereinnahmen von rund 4 Mrd Euro entspricht. Eine Gegenfinanzierung ist geplant, aber bis jetzt noch nicht näher spezifiziert. Frankreich hat seine Konsolidierung für das Jahr 2013 hingegen von rund 14 Mrd Euro auf 30 Mrd Euro erhöht, wobei der zusätzliche Anstieg komplett durch Steuererhöhungen erreicht werden soll. Für das Jahr 2014 soll die zusätzliche Konsolidierung weitere 18 Mrd Euro betragen, wovon nun allerdings der überwiegende Teil durch Einsparmaßnahmen auf der Ausgabenseite (15 Mrd Euro) und weniger durch Einnahmeerhöhungen (3 Mrd Euro) erreicht werden soll. Im Vergleich zu der im Jahr 2011 geplanten Konsolidierung sinken die Ausgaben damit zusätzlich um rund 4 Mrd Euro, während die Einnahmen um zusätzliche 3 Mrd Euro steigen.

214. Schaubild 44 fasst die **kumulierten Konsolidierungsimpulse** in den Jahren 2012, 2013 und 2014 für den Euro-Raum insgesamt zusammen. Positive Beträge bedeuten jeweils eine Konsolidierung. Die Konsolidierungssummen werden dabei in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2011 angegeben. Der Umfang der Maßnahmen ist gemessen am jährlichen Bruttoinlandsprodukt des gesamten Euro-Raums moderat. Für das Jahr 2012 beläuft er sich auf 1,7 % des Bruttoinlandsprodukts. Mit den geplanten zusätzlichen Maßnahmen in den Jahren 2013 und 2014 (farblich abgesetzt) steigt der gesamte Impuls auf knapp 2,9 %. Somit waren fast 60 % des Konsolidierungsumfanges für das Jahr 2012 geplant.

---

[3] Bei diesen Ländern handelt es sich um die elf Gründungsmitglieder des Euro-Raums und Griechenland. Die Konsolidierungspläne basieren auf der OECD Publikation „Restoring public finances, 2012 update“ und sind für Deutschland um das Zukunftspaket und für Italien durch das nationale Stabilitätsprogramm ergänzt.

Schaubild 44



215. Der Anteil der Einnahmeerhöhungen überwiegt im Jahr 2012. In den Jahren 2013 und 2014 wird mehr Gewicht auf Ausgabenkürzungen gelegt. Ausgabenkürzungen stellen kumuliert 57 % des Konsolidierungsimpulses dar (Tabelle 15). Bei der **Einordnung unterschiedlicher Maßnahmen** auf der Ausgabenseite wird zwischen Kürzungen bei den direkten Ausgaben des Staates und den Transfers an die privaten Haushalte unterschieden. Direkte Ausgaben beinhalten Käufe von Waren und Dienstleistungen sowie Löhne und Gehälter der staatlich Beschäftigten. Über diese Ausgaben beeinflusst der Staat die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage direkt. Die Transferausgaben wirken auf das verfügbare Einkommen der Privathaushalte und indirekt über den Haushaltskonsum auf die Gesamtnachfrage. Bezüglich der Einnahmen werden die Einzelmaßnahmen in drei Kategorien gruppiert: Arbeitseinkommensteuern, Konsumsteuern oder Steuern auf Kapitalerträge.

Tabelle 15

Aggregierte Konsolidierungsprogramme des Euro-Raums

in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2011 (%)

	2012	2013	2014
Ausgabenseitig	– 0,78	– 1,32	– 1,65
Konsumausgaben des Staates	– 0,55	– 0,94	– 1,11
Transfers	– 0,23	– 0,38	– 0,55
Einnahmeseitig	0,92	1,13	1,22
Arbeitseinkommensteuer	0,35	0,50	0,60
Konsumsteuern	0,26	0,26	0,26
Kapitalertragsteuer	0,31	0,37	0,36
Gesamt (Einnahmen – Ausgaben)	1,70	2,45	2,87

Quellen: Nationale Stabilitätsprogramme, OECD

216. Betrachtet man den Umfang der geplanten Konsolidierungsmaßnahmen in den **einzelnen Ländern**, so zeigt sich, dass gemessen am Bruttoinlandsprodukt des Euro-Raums insgesamt die größten Beiträge in Italien (etwas mehr als 0,8 % des Bruttoinlandsprodukts des Euro-Raums), Spanien (knapp 0,6 %) und Frankreich (ebenfalls knapp 0,6 %) geplant waren. Für Spanien wurden dabei sogar nur die Maßnahmen bis zum Jahr 2013 berücksichtigt. In

Italien liegt der Schwerpunkt auf einnahmeseitigen Maßnahmen, während in Frankreich und Spanien Ausgabenkürzungen stärker gewichtet sind. In Spanien werden dabei die Konsumausgaben des Staates stark gekürzt, Frankreich legt hingegen ein größeres Gewicht auf Transferzahlungen (Schaubild 45).

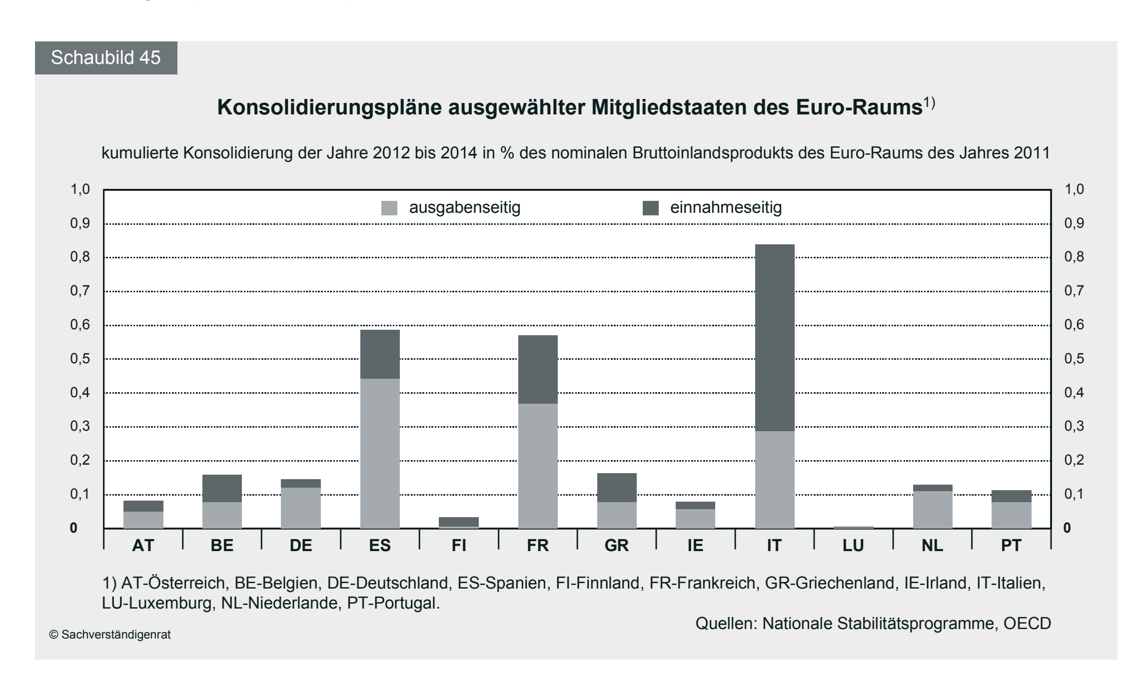


Schaubild 45

Konsolidierungspläne ausgewählter Mitgliedstaaten des Euro-Raums[1)]

1) AT-Österreich, BE-Belgien, DE-Deutschland, ES-Spanien, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, IT-Italien, LU-Luxemburg, NL-Niederlande, PT-Portugal.

Quellen: Nationale Stabilitätsprogramme, OECD

Gemessen am nationalen Bruttoinlandsprodukt haben die Programmländer Griechenland, Portugal und Irland die ambitioniertesten Konsolidierungsmaßnahmen geplant, im Gesamtumfang von 7,3 %, 6,2 % beziehungsweise 4,7 %. Am aggregierten Konsolidierungsplan für den Euro-Raum haben sie allerdings nur einen kleineren Anteil von etwa 0,36 % des Bruttoinlandsprodukts.

2. Wirkungskanäle der fiskalischen Konsolidierung und ihre Modellierung

217. Um zu verstehen, wie sich Politikentscheidungen auf die Wirtschaft insgesamt und auf die wichtigsten makroökonomischen Kenngrößen auswirken, ist ein **Kausalmodell der Wirtschaftszusammenhänge** unerlässlich. Zu diesem Zweck werden von Zentralbanken, internationalen Institutionen wie dem IWF und der Europäischen Kommission sowie der Wissenschaft strukturelle makroökonomische Modelle entwickelt. Im Zuge der Finanzkrise sind diese Anstrengungen noch verstärkt worden. Es gibt kein Modell, das die Wirtschaft vollauf zufriedenstellend erfassen würde. Der Verzicht auf ein explizites Strukturmodell würde jedoch keineswegs bedeuten, dass man sich von den Begrenzungen eines Denkens in Modellen befreien könnte. Stattdessen sind dann implizite Modellüberlegungen leitend, die bestenfalls verbal formuliert werden. Dem Außenstehenden wird so keine Gelegenheit gegeben, die Konsistenz der Argumente im impliziten Modell zu prüfen, noch kann er die Güte und empirische Validität des Modells bewerten.

218. Im Folgenden wird ein strukturelles, makroökonomisches Modell Neu-Keynesianischer Prägung verwendet. Es umfasst zwei Volkswirtschaften, die des Euro-Raums insgesamt und

die der Vereinigten Staaten. Es wurde von der EZB als **New Area-Wide Model (NAWM)** entwickelt (Coenen et al., 2008) und zur Analyse von Wirkungen fiskalpolitischer Maßnahmen verwendet (Kasten 10). Eine fortentwickelte Variante wird von der EZB regelmäßig im Prognoseprozess eingesetzt. Das Modell wurde außerdem für eine vom IWF organisierte vergleichende Analyse fiskalischer Konjunkturprogramme benutzt, bei der insgesamt neun Modelle des IWF, der Fed, der OECD, der Europäischen Kommission, der kanadischen Zentralbank und akademischer Autoren zum Einsatz kamen (Coenen et al., 2012). Auf diese Weise wurden unterschiedliche Theorien und Modellierungen der Kausalzusammenhänge berücksichtigt, um robuste Politikempfehlungen bezüglich der Wirkung bestimmter fiskalischer Instrumente zu entwickeln. Eine praktische Anwendung betraf die Wirkung der geplanten Ausgabenerhöhungen im Rahmen des US-amerikanischen Konjunkturprogramms vom Jahr 2009 (American Recovery and Reinvestment Act) auf das Bruttoinlandsprodukt. Das NAWM lieferte dabei eine quantitative Einschätzung, die im Mittelfeld der betrachteten Modelle lag.

Kasten 10

Die Wirkung von Konsolidierung auf das Wachstum – der verwendete Modellrahmen

Zur Analyse der Wirkung von Konsolidierungsmaßnahmen auf das Wirtschaftswachstum dient ein strukturelles, makroökonomisches Modell Neu-Keynesianischer Prägung. Es umfasst zwei offene große Volkswirtschaften: Den Euro-Raum insgesamt und die Vereinigten Staaten. Eine weiterentwickelte Variante des hier verwendeten sogenannten New Area-Wide Model (NAWM) von Coenen et al. (2008) wird von der EZB regelmäßig im Prognoseprozess eingesetzt.

Mithilfe von Modellsimulationen des NAWM können die Auswirkungen unterschiedlicher Konsolidierungspläne auf die Gesamtwirtschaft quantifiziert werden. Die Methodik folgt dabei neueren Studien, in denen konkrete Haushaltsreformvorschläge des Repräsentantenhauses der Vereinigten Staaten sowie die Rolle der Steuerpolitik für Konsolidierungsmaßnahmen in Europa analysiert wurden (Cogan et al., 2013; Burgert und Wieland, 2012). Auf diese Weise können die erwarteten Auswirkungen der Konsolidierungspläne auf Schuldenstandsquoten, Wachstum, Konsum, Investitionen und Inflation berechnet werden. Vor- und Nachteile einzelner Pläne können abgewogen und ihre Wirkung isoliert von anderen Faktoren, die gegenwärtig die wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen, untersucht werden.

Das Modell umfasst drei Sektoren: Haushaltssektor, Unternehmenssektor und öffentlichen Sektor. Der öffentliche Sektor ist in den geldpolitischen Bereich der Zentralbank und einen fiskalpolitischen Bereich unterteilt. Das Modell ist ein allgemeines Gleichgewichtsmodell, was bedeutet, dass die Akteure der drei Sektoren die erwarteten Reaktionen der anderen Marktteilnehmer auf die Konsolidierungsmaßnahmen in ihrem eigenen Entscheidungsprozess mit einkalkulieren. Der Haushaltssektor wird anhand zweier repräsentativer Haushalte modelliert: Der erste Haushaltstyp hat Zugang zum Finanzmarkt, während der zweite Haushaltstyp kreditbeschränkt ist. Die Haushalte entscheiden in jeder Periode, wie viel sie arbeiten, wie viel sie konsumieren und welchen Teil ihres Einkommens sie sparen. Dabei ziehen sie erwartete wirtschaftliche Entwicklungen in Betracht. Hierbei werden zwar Ansätze der Verhaltensökonomie, wie etwa die Gewohnheitsbildung, berücksichtigt, Ausstattungseffekte bleiben hingegen unberücksichtigt. Die Haushalte besitzen einen unendlichen Planungshorizont, wobei Entwicklungen, die weiter in der Zukunft liegen, weniger stark als kurzfristig erwartete Entwicklungen gewichtet werden.

Nur den Haushalten mit Finanzmarktzugang ist es durch Kreditaufnahme möglich, zukünftig erwartetes Einkommen für gegenwärtige Konsumausgaben einzusetzen. Sie können außerdem

Ersparnisse im in- und ausländischen Kapitalmarkt investieren. Dem Modell liegt keine explizite Modellierung der Einkommensverteilung der Volkswirtschaften zugrunde. Vielmehr werden in dieser Hinsicht alle Mitglieder der jeweiligen Haushalte in gleicher Weise modelliert. Im Modell wird von der idealtypischen Modellierung des Arbeitsmarkts abgewichen, indem die Annahme vollkommener Konkurrenz ersetzt wird. Dadurch gibt es auf Arbeitnehmerseite einen gewissen Lohnsetzungsspielraum, wobei dieser Spielraum in jeder Periode nur unvollkommen genutzt werden kann. Die Löhne entwickeln sich daher kurzfristig recht träge und passen sich nur langfristig den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen an.

Innerhalb des Unternehmenssektors werden insgesamt vier Wirtschaftsbereiche unterschieden: Ein Vorleistungssektor, der international handelbare Vorprodukte produziert, die im Konsumgütersektor, dem Investitionsgütersektor und dem Sektor für Konsumgüter des Staates verwendet werden. Die Produkte dieser drei Endproduktsektoren sind im Gegensatz zu den Vorleistungen nicht international handelbar. Die Unternehmen des Vorproduktsektors verwenden Kapital und Arbeit für die Produktion und verfügen beim Absatz der Produkte über einen gewissen monopolitischen Preissetzungsspielraum; es wird somit auch hier von der Annahme vollkommener Konkurrenz abgewichen. Allerdings können nicht alle Unternehmen zu jedem Zeitpunkt ihre Preise auf das gewünschte Niveau anpassen. Bei der Preissetzung berücksichtigen die Firmen daher zukünftig erwartete gesamtwirtschaftliche Entwicklungen.

Konsumgüter für den Staat werden nur mit inländischen Vorleistungen produziert. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass viele der staatlich nachgefragten Güter nicht international handelbar sind. Verändert sich die Nachfrage des Staates nach Konsumgütern, hat dies somit einen stärkeren Einfluss auf die relative Nachfrage nach inländischen Vorprodukten als eine Änderung in den anderen beiden Endproduktsektoren. Neben den beschriebenen nominalen Rigiditäten, also den Einschränkungen in der Lohn- und Preissetzung, gibt es reale Rigiditäten, sodass gesamtwirtschaftliche Änderungen nur langsam zu einer Anpassung im Sinne eines neuen langfristigen Gleichgewichts führen. Beispielsweise sind eine Veränderung der Intensität der Kapitalnutzung und des Investitionsniveaus mit Kosten verbunden.

Der Analyserahmen trägt somit dem vorausschauenden, nutzenmaximierenden Verhalten von Marktteilnehmern und dem Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage auf den Märkten Rechnung. Dabei bezieht er jedoch eine Vielzahl von Beschränkungen der Entscheidungsprozesse und insbesondere der freien Lohn- und Preisanpassung ein. Aus letzterem Grund ist der Verweis auf John Maynard Keynes in der Einordnung als Neu-Keynesianisches Modell begründet, denn die Modellstruktur reflektiert Rigiditäten in der Lohn- und Preissetzung und die Marktmacht von Unternehmen und Gewerkschaften. Infolge der Lohn- und Preisrigiditäten kommt es, wie von Keynes postuliert, zu größeren konjunkturellen Schwankungen von Arbeit und Produktion als im klassischen Modellrahmen mit flexibler Lohn- und Preisanpassung. Das NAWM übersetzt die Änderungen im Arbeitseinsatz jedoch nicht in Arbeitslosenzahlen. Dafür wäre eine detailliertere strukturelle Modellierung des Arbeitsmarkts wie im Modell des Euro-Raums von Christoffel et al. (2009) nötig. In diesem ist jedoch der Staatssektor nicht ausreichend detailliert abgebildet, um die Konsolidierungsprogramme im Euro-Raum zu untersuchen.

Die Geldpolitik wird durch eine Zinsregel abgebildet. Somit reagieren die Zentralbanken auf Veränderungen der Inflationsrate und des Wirtschaftswachstums mit einer Anpassung des Leitzinses, der wiederum das Spar- und Konsumverhalten der Haushalte und die Investitionen der Unternehmen beeinflusst (Ziffern 177 ff.). Die Transmission der Geldpolitik über längerfristige Zinsen wird ebenso berücksichtigt, wie über den nominalen Wechselkurs. Der Bankensektor ist jedoch nicht im Detail modelliert. Zu diesem Zweck wurde an der EZB ein weiteres neu-

keynesianisches Modell entwickelt (Christiano et al., 2010), das allerdings nur über einen rudimentären Fiskalsektor verfügt.

Im Vergleich zu anderen makroökonomischen Modellen, die primär für konjunkturelle Analysen verwendet werden, ist der Staatssektor im NAWM relativ detailliert spezifiziert. Das Modell unterscheidet nicht nur die Wirkung von direkten Staatsausgaben und Transferleistungen, sondern berücksichtigt Arbeitseinkommensteuern, Konsumsteuern, Kapitalertragsteuern sowie Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Da dem Modell allerdings keine Einkommensverteilung zugrunde liegt, verfügt es nicht über eine Abbildung des Steuertarifs in den jeweiligen Ländern. Zudem fehlt eine Modellierung der Unterschiede im Lebensalter der Haushalte, sodass Zahlungsströme zwischen dem Staat und den Haushalten im Rahmen des Rentensystems nicht den Generationen entsprechend dargestellt werden können. Das NAWM ist somit im Vergleich zu den Modellen, die für die längerfristige Analyse öffentlicher Finanzen verwendet werden (Kasten 24), immer noch stark vereinfacht. Dafür beinhaltet das NAWM jedoch strukturelle Aspekte, die für die Analyse kurz- und mittelfristiger konjunktureller Entwicklungen unerlässlich sind.

Zentrale Wirkungskanäle der fiskalischen Konsolidierung

219. Für die Auswirkungen der Fiskalpolitik in der kurzen bis mittleren Frist ist das **Konsumverhalten der Haushalte** besonders wichtig. Der meistverwendete wissenschaftliche Erklärungsansatz auf der makro- wie auf der mikroökonomischen Ebene geht davon aus, dass private Haushalte im Zeitverlauf ein möglichst gleichverteiltes Konsumniveau anstreben. Dies ergibt sich direkt aus dem Nutzenkalkül, bei dem zusätzlicher Nutzengewinn mit steigendem Konsum abnimmt. Aus dieser Perspektive ist es sinnvoll, die Konsumentscheidung am Lebenszeiteinkommen auszurichten. Erwartet ein Haushalt einen dauerhaften Anstieg des Nettoeinkommens in der Zukunft, zum Beispiel aufgrund einer Beförderung oder eines dauerhaften Rückgangs der Steuerbelastung, würde er seinen Konsum schon heute steigern. Zu diesem Zweck kann er vorhandene Ersparnisse verbrauchen und Kredite aufnehmen. Dieses Verhalten kann im Kauf von dauerhaften Gütern auf Kredit, zum Beispiel einem Fahrzeug, oder in höheren Mietausgaben zum Ausdruck kommen.

220. Die Theorie der **Konsumglättung**, der zufolge Konsum vom Lebenszeiteinkommen abhängt, hat sich gegenüber dem früheren Erklärungsmodell von Keynes, das den Konsum allein mit dem laufenden Einkommen in Verbindung bringt, als empirisch überlegen erwiesen (Hall, 1978; Zeldes, 1989; Browning und Lusardi, 1996; Fuchs-Schündeln, 2008). Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene hilft sie zu erklären, warum der aggregierte Konsum weitaus weniger variiert als das Einkommen. Empirische Studien zum Konsumverhalten verwenden die Konsumglättung in der Regel als Bezugspunkt und untersuchen Abweichungen davon. Beispielsweise hat zumindest ein Teil der Haushalte keinen Zugang zum Kreditmarkt. Sie wären deshalb nicht in der Lage, dem Nutzenkalkül entsprechend Kredite aufzunehmen, wenn sie ein höheres Einkommen erwarteten. Außerdem ist es wahrscheinlich, dass die meisten Haushalte nicht in allen Entscheidungen streng rational vorgehen und dass manche einfach konsumieren, was sie zur Verfügung haben.

221. Neuere **empirische Studien** haben untersucht, welcher Anteil der Haushalte den Konsum eher am Lebenszeiteinkommen ausrichtet. Empirische Analysen mit strukturellen Modellen für die Vereinigten Staaten und Europa schätzen den Anteil der optimierenden, also nicht kreditbeschränkten Haushalte auf 65 bis 80 % (Coenen und Straub, 2005; Coenen et al., 2008; Ratto et al., 2009; Cogan et al., 2010). Von großem Interesse ist dabei die Entwicklung des Konsumverhaltens in Rezessionen und Finanzkrisen, wobei lediglich nicht kreditbeschränkte Haushalte in der Lage sind, ihren Konsum durch Kreditaufnahme in der Gegenwart zu erhöhen. Die besonderen Steuerrückvergütungen im Rahmen der Konjunkturpakete der Bush- und Obama-Regierungen im Frühjahr 2008 beziehungsweise 2009 bieten ein natürliches Experiment. Sie lösten deutliche, rein temporäre Anstiege des verfügbaren Einkommens aus. Eine sichtbare Reaktion des aggregierten Konsums blieb hingegen aus (Taylor, 2011). Umfragebasierte Studien ergaben, dass lediglich 25 % der Haushalte die Rückvergütung im Jahr 2008 verausgabten und nur 13 % im Jahr 2009 (Sahm et al., 2009).

Haushaltsumfragen in Deutschland in Folge des Konjunkturpakets II ergaben, dass 73 % der Haushalte ihre Konsumausgaben nicht aufgrund eines temporären Konsumzuschusses erhöhen würden. Zudem gaben 75 % der Haushalte an, dass sie höhere Steuern infolge der Konjunkturmaßnahmen erwarteten (Börsch-Supan et al., 2009). Vor dem Hintergrund dieser empirischen Ergebnisse erscheint die Annahme des NAWM, dass 75 % der Haushalte in der Lage sind, ihren Konsum am Lebenszeiteinkommen auszurichten, während 25 % von ihnen keinen Zugang zum Kreditmarkt haben, angemessen. Trotzdem wird in der nachfolgenden Simulationsanalyse die Sensitivität der Ergebnisse für den Fall, dass sogar die Hälfte der Haushalte kreditbeschränkt wäre, untersucht.

222. Von besonderer Bedeutung für die Einschätzung der mittel- bis langfristigen Wirkung fiskalpolitischer Maßnahmen ist die **Verzerrung** von Arbeits-, Investitions- und Produktionsanreizen und -entscheidungen durch Steuern. Kopfsteuern, die in der Praxis kaum verwendet werden, würden solche Verzerrungen vermeiden. Stattdessen finden in der Steuerpolitik, nicht zuletzt aus Verteilungsmotiven, vielfach verzerrende Steuern auf Einkommen, Erträge, Transaktionen und Konsum Anwendung. Im verwendeten Analyserahmen hängen die Budgetrestriktionen der Haushalte von der Arbeitseinkommen-, Verbrauch- und Kapitalertragsteuer und den Sozialbeiträgen ab. Die Arbeitseinkommensteuer verzerrt zum Beispiel die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushalte, während die Kapitalertragsteuer eher die Investitionsentscheidung der Unternehmen beeinträchtigt. Die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge auf der Arbeitgeberseite beeinflusst zudem das Einstellungsverhalten der Firmen.

223. Ein weiterer Aspekt, der für die Einschätzung der kurz- und mittelfristigen Wirkung der Konsolidierungspläne von Bedeutung ist, betrifft die **Risikoprämien auf Staatsanleihen**. Insbesondere in den Krisenländern besteht die Hoffnung, dass ein glaubwürdiges Konsolidierungsprogramm hilft, den Befürchtungen von Investoren entgegenzutreten, dass sie mit signifikanten Ausfall- oder Abwertungsrisiken zu rechnen hätten. Ein Rückgang dieser Prämien würde dann automatisch negative Effekte der Konsolidierung auf die Gesamtnachfrage und das Bruttoinlandsprodukt abschwächen. Dieser Wirkungskanal ist jedoch nicht Teil des verwendeten Modellrahmens. Die nachfolgenden Politiksimulationen für den Euro-Raum über-

zeichnen deshalb den rezessiven Effekt der Konsolidierungsmaßnahmen etwas im Vergleich zu einer Analyse, die diesen Wirkungskanal mit berücksichtigen würde.

3. Eine quantitative Analyse der Auswirkungen für den Euro-Raum

224. Mithilfe von Politiksimulationen im NAWM lässt sich der Effekt der Konsolidierungspläne isoliert von anderen Faktoren abschätzen, die gegenwärtig zur Entwicklung im Euro-Raum beitragen (Wolters, 2013). Die tatsächliche Entwicklung der Haushaltsdefizite, des Schuldenstands und des Wirtschaftswachstums hängt zum Beispiel ebenso von der Entwicklung der Auslandsnachfrage, von der Geldpolitik, vom Vertrauen der Marktteilnehmer in die Wirtschaftspolitik und von vielen möglichen nachfrage- und angebotsseitigen Schocks ab. Aus den laufenden Daten (Schaubild 43, Seite 125) lässt sich nicht direkt herauslesen, ob die Schuldenstandsquote steigt, weil Nachfrageausfälle aus dem Ausland oder nichtstaatlichen Sektoren im Inland auf das Wachstum drücken, oder ob es an dem rezessiven Effekt der Konsolidierungsmaßnahmen liegt.

225. Den folgenden Simulationen liegt die entscheidende Annahme zugrunde, dass die betrachteten Maßnahmen nach dem Ende der dokumentierten Pläne im Jahr 2014 nicht wieder rückgängig gemacht werden. Sie führen dann zu einer **strukturellen Verbesserung des Haushaltssaldos**. Unter dieser Annahme würde die Schuldenstandsquote jedoch immer weiter sinken, ohne zu einem neuen Gleichgewichtswert zu konvergieren. Deswegen muss ein entsprechender Zielwert für die Schuldenstandsquoten definiert werden, der dann langfristig konstant gehalten werden soll. In der vorliegenden Analyse wird ein langfristiger Zielwert von 60 % des Bruttoinlandsprodukts unterstellt (Wolters, 2013). Demnach sinkt in Folge der Konsolidierung die Schuldenstandsquote im Euro-Raum von 88 % im Jahr 2011 um 28 Prozentpunkte und wird danach konstant gehalten. In den Politiksimulationen wird dieses Ziel erreicht. Die durch Einsparung von Schuldzinsen entstehenden Spielräume geben dann wieder die **Möglichkeit zu Ausgabenerhöhungen oder zu Steuersenkungen.** Deshalb werden zwei unterschiedliche Langfrist-Szenarien simuliert. Im ersten Szenario wird der Spielraum für höhere Transferleistungen (Szenario Transferausgleich) genutzt, im zweiten Szenario für eine Senkung der Arbeitseinkommensteuer (Szenario Steuersenkung).

Die Gewichtung von ausgaben- und einnahmeorientierten Maßnahmen

226. Ein Ergebnis der empirischen Literatur auf der Basis früherer Konsolidierungsepisoden ist, dass ausgabenbasierte **Konsolidierungsprogramme** wachstumsfreundlicher sind als Programme, die primär bei der Steigerung der staatlichen Einnahmen ansetzen. Aus verteilungspolitischen Gründen mag jedoch eine Konsolidierung, die bei den Einnahmen ansetzt, besser erscheinen. Zumindest würden Überlegungen zur Verteilungswirkung dafür sprechen, die Konsolidierungsanstrengungen auf viele Ausgabenpositionen und Steuerinstrumente zu verteilen. Dies ist beim aggregierten Konsolidierungsplan für den Euro-Raum der Fall.

Weitere Überlegungen betreffen die **kurzfristige gegenüber der längerfristigen Perspektive**. Maßnahmen, die kurzfristig den rezessiven Effekt eher noch verstärken, dürften die fortgesetzte Umsetzung der Konsolidierungspolitik erschweren. Bezüglich der längeren Frist ist

es naheliegend, Maßnahmen zu ergreifen, die das Produktionspotenzial steigern und damit zu mehr Beschäftigung und Wohlstand führen. Aufgrund des komplexen Modellrahmens, der zahlreiche Wirkungskanäle explizit abbildet, ist es für das Verständnis und die Beurteilung der Ergebnisse der konkreten Konsolidierungspläne wichtig, die Wirkungsweise einzelner Politikinstrumente erst isoliert zu betrachten. Nur so ist es möglich, das Zusammenspiel bei Einsatz eines Instrumentenmix zu verstehen und verschiedene Konsolidierungsstrategien miteinander zu vergleichen.

227. Dafür ist es hilfreich, Politiksimulationen durchzuführen, in denen die Konsolidierung nur mit jeweils einem einzelnen fiskalischen Instrument vorgenommen wird – nämlich einer singulären Änderung des Staatskonsums, der Transfers an die Haushalte, der Arbeitseinkommensteuer, der Kapitalertragsteuer oder der Konsumsteuer. Bei diesem Vorgehen werden ganz bewusst **Extremszenarien** betrachtet, die jedoch nicht als Empfehlung aufzufassen sind und in dieser Form politisch kaum umgesetzt werden dürften. Zur besseren Vergleichbarkeit mit den späteren Modellergebnissen der konkreten Konsolidierungspläne wird dabei das Ausmaß der Änderung des jeweils betrachteten Instruments so gewählt, dass es dem Gesamtumfang der aggregierten Konsolidierungspläne für den Euro-Raum entspricht (Tabelle 16). In allen Fällen wird außerdem angenommen, dass langfristige Einsparungen bei den Schuldzinsen verwendet werden, um langfristig die Arbeitseinkommensteuer zu reduzieren (Szenario Steuersenkung).

Tabelle 16

Wirkung der gesamten europäischen Konsolidierung über einzelne Instrumente[1]

Prozentpunkte[2]

	Staatskonsum		Transferleistungen		Arbeitseinkommensteuer		Konsumsteuer		Kapitalertragsteuer	
	Durchschnittliche Veränderung in den Jahren 2012 bis 2014 gegenüber dem Jahr 2011[3]									
Schuldenstandsquote[4]	– 7,17	(– 28,00)	– 7,25	(– 28,00)	– 4,13	(– 28,00)	– 6,38	(– 28,00)	– 4,55	(– 28,00)
Bruttoinlandsprodukt	– 0,43	(1,34)	0,70	(3,14)	– 0,86	(0,53)	– 0,08	(1,37)	– 2,19	(– 2,11)
Konsumausgaben[5]	2,25	(3,82)	0,69	(2,32)	– 0,50	(0,39)	0,13	(1,01)	1,44	(0,91)
Investitionen[5]	– 0,28	(0,10)	– 0,20	(0,44)	– 0,14	(0,08)	– 0,20	(0,19)	– 1,01	(– 2,11)

1) Im Szenario Steuersenkung.– 2) Werte für das Bruttoinlandsprodukt in %.– 3) Werte für die lange Frist in Klammern.– 4) Kein Durchschnitt, sondern Stand Ende des Jahres 2014 in %.– 5) Wachstumsbeitrag zum Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: Wolters (2013)

228. In der **langen Frist** führen ausgabenorientierte Konsolidierungen, die entweder den Staatskonsum oder die Transfers an die Haushalte reduzieren, zu einem höheren privaten Konsum und Bruttoinlandsprodukt als eine Konsolidierung, die über eine vorübergehende Erhöhung der Arbeitseinkommensteuer bei gleichbleibenden Staatsausgaben herbeigeführt wird. Wird die Konsolidierung über eine Konsumsteuererhöhung erreicht, resultiert ein höheres Bruttoinlandsprodukt als bei der Arbeitseinkommensteuer. Der Grund hierfür ist, dass eine langfristige Umschichtung von Arbeitseinkommen- zu Konsumsteuern das Ausmaß an Verzerrungen von Arbeits- und Produktionsanreizen reduziert. Langfristig negativ ist insbesonde-

re die Konsolidierung über die Kapitalertragsteuer, da sie zu einem niedrigeren Kapitalstock und damit einem niedrigeren Produktionspotenzial führt. Würden jedoch langfristig die Einsparungen bei den Schuldzinsen nicht für eine Senkung der Arbeitseinkommensteuer, sondern für eine Erhöhung der Transferleistungen eingesetzt (Szenario Transferausgleich), so würde in allen Fällen das Produktionspotenzial absinken.

229. In der **kurzen Frist** reduzieren fast alle Konsolidierungsmaßnahmen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und wirken deshalb negativ auf das Bruttoinlandsprodukt. Dies ist ein Grund dafür, dass selbst Reformen, die langfristig positive Effekte erbringen, im politischen Prozess schwer durchsetzbar sind. Am stärksten schlagen Erhöhungen der Kapitalertragsteuer und der Arbeitseinkommensteuer auf das Bruttoinlandsprodukt durch. Ein Rückgang des Staatskonsums hat zwar einen kleineren aber noch deutlich rezessiven Effekt. Er dürfte jedoch geringer ausfallen, wenn im Analyserahmen berücksichtigt würde, dass Lohn- und Gehaltskürzungen im öffentlichen Sektor über eine entsprechende Reaktion im privaten Sektor zu mehr Beschäftigung und Produktion führen können. Eine Konsolidierung über die Konsumsteuer reduziert das Bruttoinlandsprodukt nur wenig, allerdings lediglich dann wenn längerfristig eine Senkung der Arbeitseinkommensteuer folgt.

230. Eine Ausnahme mit positiver Wirkung auf das Wirtschaftswachstum bildet eine Konsolidierung, die durch die **Reduktion der Transferleistungen** herbeigeführt wird. Dieses Ergebnis hat drei Ursachen: Erstens, selbst in der traditionellen keynesianischen Analyse ist der Nachfrageausfall bei einer Kürzung von Transferleistungen an die privaten Haushalte geringer als bei der Kürzung des Staatskonsums, weil die Haushalte dann weniger sparen. Zweitens, die Spielräume im Staatshaushalt, die sich nach erfolgreicher Konsolidierung ergeben, werden in dieser Simulation für Einkommensteuersenkungen verwendet und tragen zu einer Ausweitung der Lebenszeiteinkommen der Haushalte bei. Drittens, vorausschauende Haushalte, die über Ersparnisse verfügen oder in der Lage sind, einen Kredit aufzunehmen, nutzen das höhere Lebenszeiteinkommen, um sich nicht nur in der ferneren Zukunft, sondern auch in der kürzeren Frist höhere Konsumausgaben zu leisten.

Bei einer glaubwürdigen und dauerhaften Konsolidierung, wie sie in diesen Politiksimulationen angenommen wird, ist der Effekt der Transferkürzung auf den aggregierten Konsum gering. Er wird kompensiert durch die zukünftig zunehmenden Arbeits- und Produktionsanreize, die ein höheres Bruttoinlandsprodukt bewirken. Der private Konsum steigt zwar nicht so stark wie im Fall einer Kürzung des staatlichen Konsums. Dafür steigt das Bruttoinlandsprodukt bei einer Konsolidierung über Transferleistungen bereits in der kurzen Frist.

231. Natürlich wäre bei einer fiskalischen Konsolidierung, die allein über Transferleistungen erzielt wird, zumindest temporär von **negativen Verteilungseffekten** auszugehen, da Transfers häufiger an Haushalte mit geringeren Einkommen gezahlt werden. Dies gilt nicht in allen Fällen. Auch Haushalte mit mittleren und höheren Einkommen können zu den Beziehern von Transferleistungen gehören, zum Beispiel im Bereich der Renten- und der Familienpolitik. Da der Modellrahmen jedoch eine genauere Betrachtung der Konsequenzen fiskalischer Konsolidierung in Abhängigkeit von unterschiedlichen Einkommen nur sehr begrenzt erlaubt, wird

hier von einer weiteren quantitativen Analyse von Verteilungseffekten abgesehen. Stattdessen wird zusätzlich die Wirkung einer Konsolidierung allein über die Transferleistungen an Haushalte, die freien Zugang zum Kreditmarkt haben, untersucht. In diesem Fall bleibt der Konsum der kreditbeschränkten Haushalte stabil, da sie unverändert ihre Transferleistungen erhalten, während das Bruttoinlandsprodukt weiterhin schon in der kurzen Frist zunimmt.

Effekte der aggregierten Konsolidierungspläne für den Euro-Raum

232. Die Simulationsergebnisse für die aggregierten Konsolidierungspläne des Euro-Raums (Tabelle 17, Szenario Transferausgleich) zeigen erst im Jahr 2013 einen deutlichen Rückgang der Schuldenstandsquote um etwa 2 Prozentpunkte. Im Jahr 2014 liegt die Schuldenstandsquote schon um 4,7 Prozentpunkte unter dem Ausgangswert. Das Langfristziel von 60 % des Bruttoinlandsprodukts wird nach zehn Jahren im Szenario Transferausgleich und nach neun Jahren im Szenario Steuersenkung erreicht. Da die Simulationsergebnisse die Wirkung der Konsolidierungspläne isoliert von anderen Faktoren wiedergeben, können sie mit **unterschiedlichen Basisszenarien** verknüpft werden.

Geht man zum Beispiel von einem Basisszenario aus, in dem das Ausgangsdefizit nicht Null, sondern wie derzeit im Euro-Raum deutlich negativ ist, dann hält der Anstieg der Schuldenstandsquote noch eine gewisse Zeit an (Ziffern 85 f.). Außerdem könnte das Basisszenario noch andere Quellen von Nachfrageschwächen außerhalb der Konsolidierung berücksichtigen, zum Beispiel eine Schwäche der Auslandsnachfrage oder eine Investitionszurückhaltung aufgrund politischer Unsicherheit. Letztendlich könnte mangelnde Glaubwürdigkeit oder Umsetzung der Konsolidierungspläne für einen Anstieg der Schuldenstandsquote verantwortlich sein.

233. Für das Jahr 2012 dürften die Konsolidierungspläne, falls sie vollständig umgesetzt wurden, zu einem Rückgang von etwa 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts des Euro-Raums geführt und damit zu der Rezession beigetragen haben (Szenario Transferausgleich). Bis zum

Tabelle 17

Aggregierte Konsolidierungspläne des Euro-Raums – Simulationsergebnisse

Veränderung gegenüber dem Jahr 2011

Auswirkungen auf …	Einheit	Szenario Transferausgleich[1]				Szenario Steuersenkung[2]			
		2012	2013	2014	lange Frist	2012	2013	2014	lange Frist
Schuldenstandsquote	%-Punkte	– 0,39	– 2,22	– 4,73	– 28,00	– 1,09	– 3,51	– 6,21	– 28,00
Bruttoinlandsprodukt	%	– 0,53	– 0,88	– 1,03	– 2,08	– 0,06	– 0,50	– 0,91	1,12
Konsumausgaben	%-Punkte[3]	0,36	0,52	0,51	– 0,13	0,95	1,28	1,23	2,26
Investitionen	%-Punkte[3]	0,00	0,08	0,18	– 0,57	– 0,18	– 0,41	– 0,56	– 0,12
Inflation	%-Punkte	– 0,04	– 0,08	– 0,11	0,00	0,11	0,20	0,14	0,00
Leitzins	%-Punkte	– 0,06	– 0,10	– 0,14	0,00	0,01	0,04	0,05	0,00
nachrichtlich: Bruttoinlandsprodukt der Vereinigten Staaten	%	– 0,13	– 0,16	– 0,10	– 0,16	– 0,05	– 0,18	– 0,25	0,05

1) Langfristiger Ausgleich des Budgets durch Transfererhöhungen.– 2) Langfristiger Ausgleich des Budgets durch Arbeitseinkommensteuersenkungen.– 3) Wachstumsbeitrag zum Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: Wolters (2013)

Jahr 2014 verringert sich das Bruttoinlandsprodukt aufgrund dieser Maßnahmen um etwa 1 %. Längerfristig geht das Bruttoinlandsprodukt aufgrund der höheren Steuern sogar um gut 2 % zurück. Wird dagegen der finanzielle Spielraum aufgrund der verringerten Zinslast für **Steuersenkungen** verwendet (Szenario Steuersenkung), steigt das Bruttoinlandsprodukt in der langen Frist um mehr als 1 %. Auch die kurzfristig rezessiven Effekte der Konsolidierung fallen dann etwas geringer aus, und die Schuldenstandsquote fällt rascher. Längerfristig niedrige Arbeitseinkommensteuern führen zu einem höheren Arbeitsangebot und damit einem höheren Produktionspotenzial. Hier greifen die bereits diskutierten **positiven Anreizeffekte** für Arbeit und Produktion, die von weniger verzerrenden Steuern ausgehen.

234. Der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in der kurzen Frist wird primär von den Kürzungen bei der staatlichen Nachfrage, also den direkten staatlichen Ausgaben für Waren, Dienstleistungen und Beschäftigte, verursacht. Er wird teilweise von einem Anstieg des privaten Konsums kompensiert. Hierbei ist das bereits diskutierte **vorausschauende Konsumverhalten** bei der Erwartung eines anhaltenden Anstiegs der Nettoeinkünfte von Bedeutung. Der Konsum trägt etwa einen halben Prozentpunkt mehr zur Gesamtnachfrage bei. Dieser gegenläufige Effekt in der kurzen Frist hängt davon ab, welcher Anteil der Haushalte Ersparnisse abbauen und zusätzliche Käufe auf Kredit tätigen kann. Im Rahmen der Simulation wurde angenommen, dass 75 % der Haushalte dazu in der Lage sind, wie die neuere empirische Literatur nahelegt.

Bei einem Anteil der Haushalte ohne Zugang zum Kreditmarkt von 50 % würde der Anstieg des Konsums etwas schwächer ausfallen (0,18 % im Szenario Transferausgleich und 0,95 % im Szenario Steuersenkung im Jahr 2014). Das Bruttoinlandsprodukt würde etwas stärker zurückgehen, um 1,10 % im Szenario Transferausgleich und 0,98 % im Szenario Steuersenkung bis zum Jahr 2014.

235. Werden Einsparungen bei den Schuldzinsen nach Konsolidierung für eine Senkung der Arbeitseinkommensteuer verwendet, dann nehmen Arbeit und Produktion dauerhaft zu. Damit ermöglichen sie den Haushalten ein dauerhaft höheres Konsumniveau. Die Investitionsnachfrage ändert sich dagegen kaum. Würde nicht nur die Arbeitseinkommensteuer sondern auch die Kapitalertragsteuer längerfristig etwas gesenkt, so würden auch Investitionen und damit der Kapitalstock anhaltend zunehmen.

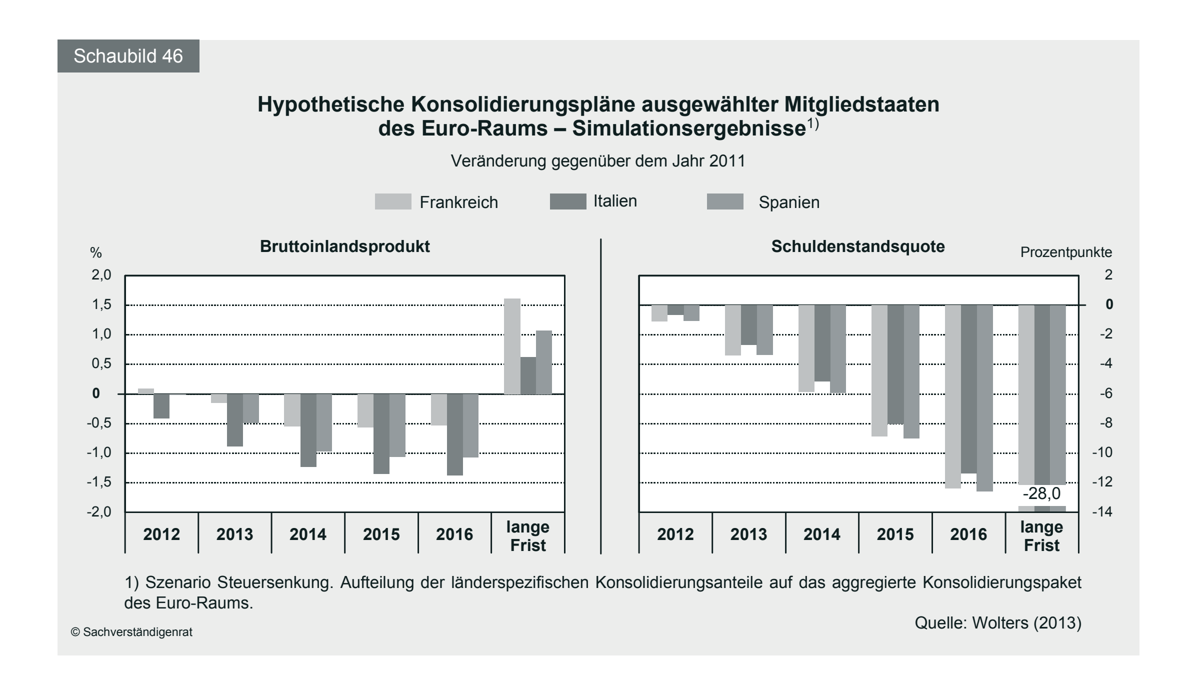
236. Die Konsolidierung im Euro-Raum hätte nur sehr geringe Auswirkungen auf die Inflationsrate und die kurzfristigen Nominalzinsen. Zudem sind die Effekte auf das Ausland begrenzt. Aufgrund des Nachfragerückgangs im Euro-Raum führt die Konsolidierung zu einem geringen negativen Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt in den Vereinigten Staaten.

237. Eine Reihe von Begleitumständen könnte die Wirkung der betrachteten Konsolidierung in die eine oder andere Richtung beeinflussen. Zum Beispiel wurden die Maßnahmen im Euro-Raum für einen Zeitraum geplant, in dem sich die Wirtschaft der meisten Mitgliedsländer noch in einer **Rezession** befindet. Die negative Wirkung auf das Bruttoinlandsprodukt in der kurzen Frist könnte in einem solchen Umfeld stärker ausfallen als in normalen Wachstums-

phasen (Auerbach und Gorodnichenko, 2012). Insbesondere könnte der Anteil der kreditbeschränkten Haushalte in der Rezession höher sein, während der Spielraum für die Geldpolitik, dem rezessiven Effekt mit Zinssenkungen entgegenzuwirken, nahe Null begrenzt ist (Cwik und Wieland, 2011; Burgert und Wieland, 2012). Für den Fall, dass die Hälfte aller Haushalte im NAWM keinen Zugang zum Kreditmarkt hat und die Geldpolitik den Leitzins zwei Jahre konstant hält, würde das Bruttoinlandsprodukt in den Jahren 2012 bis 2014 durchschnittlich um 1,5 % niedriger ausfallen (Wolters, 2013). Tatsächlich verbleibt der EZB jedoch noch Spielraum für zumindest eine Leitzinssenkung.

238. Ein gegenläufiger Effekt ergibt sich aus der Wechselwirkung zwischen Schuldenstand und Risikoprämien auf Staatsanleihen. Der rasche Anstieg der Schuldenstandsquoten hat entscheidend zu höheren **Zinsaufschlägen** in den Krisenländern des Euro-Raums beigetragen, die Rezession verschärft und eine Reduktion des Schuldenstands erschwert. In einem solchen Umfeld eröffnet sich jedoch ein zusätzlicher Wirkungskanal für Konsolidierungsmaßnahmen über die Risikoprämien auf Staatsanleihen (Corsetti et al., 2013; Müller, 2013; Ilzetzki et al., 2013; Nickel und Tudyka, 2013). Eine glaubwürdige Ankündigung und planmäßige Umsetzung der Konsolidierung würde zu einem Rückgang staatlicher Anleihezinsen beitragen und könnte zudem auf die Kreditkonditionen für private Schuldner ausstrahlen. Würde dieser Wirkungskanal in der betrachteten Politiksimulation berücksichtigt, dann würde der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in der kurzen Frist geringer ausfallen.

239. Die zuvor beschriebenen Extremszenarien sind hilfreich, um die Konsequenzen der unterschiedlichen Gewichtung von Ausgabenkürzungen und Einnahmesteigerungen in den jeweiligen nationalen Konsolidierungsplänen besser zu verstehen. Im Folgenden wird die **unterschiedliche Komposition** in den Plänen der französischen, italienischen und spanischen Regierungen der Jahre 2011 und 2012 untersucht (Schaubild 46). Zu diesem Zweck wird der jeweilige nationale Plan auf den Umfang der aggregierten Pläne für den Euro-Raum skaliert.



Unterschiede in den Wirkungen auf die Volkswirtschaft sind dann nicht mehr auf den Umfang, sondern nur noch auf die Unterschiede in der Zusammensetzung der Pläne zurückzuführen.

240. In der Simulation des **französischen Plans** für den Euro-Raum insgesamt sinkt das Bruttoinlandsprodukt in der kurzen Frist am geringsten, um etwa 0,5 %, steigt aber langfristig am stärksten. Der französische Plan gewichtet Ausgabenkürzungen stärker als einnahmesteigernde Maßnahmen, während der **italienische Plan** stärker auf Steuererhöhungen setzt. Im Ergebnis sinkt das Bruttoinlandsprodukt beim italienischen Plan kurzfristig deutlicher und bleibt langfristig auf einem niedrigeren Niveau. Der **spanische Plan** liegt dazwischen. Er legt zwar den Schwerpunkt auf ausgabenorientierte Maßnahmen, die aber eher den Staatskonsum betreffen als im französischen Plan. Die Schuldenstandsquote geht unter dem weniger wachstumsfreundlichen italienischen Plan langsamer zurück als in den beiden anderen Fällen.

4. Zwischenfazit

241. Ob und wenn ja wie schnell die bisher geplanten Konsolidierungsmaßnahmen zu einer Stabilisierung und Rückführung der Schuldenstandsquote führen können, lässt sich nicht einfach an den aktuellen Daten ablesen. Eine **quantitative Analyse** der aggregierten Konsolidierungspläne der Mitgliedstaaten des Euro-Raums mittels eines Kausalmodells zeigt, dass diese Pläne eine deutliche Reduktion der Schuldenstandsquote erzielen könnten. Entscheidende Voraussetzung für den Konsolidierungserfolg ist, dass Ausgaben- und Einnahmeverbesserungen dauerhaft umgesetzt werden.

Die Glaubwürdigkeit der Maßnahmen ist von größter Bedeutung, damit die Marktteilnehmer ihr Entscheidungsverhalten an den angekündigten Plänen ausrichten und so eine stabilisierende Wirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung erzielt wird. Deshalb wäre es sinnvoll, die **Umsetzung** der geplanten Maßnahmen, die in den nationalen Stabilitätsprogrammen der Jahre 2011 und 2012 aufgeführt wurden, ähnlich detailliert in den Stabilitätsprogrammen der nachfolgenden Jahre zu dokumentieren. So könnte die Umsetzung der Einzelmaßnahmen transparent dargelegt werden, und eine Prüfung der Umsetzungsfortschritte wäre möglich.

242. Unter der Annahme, dass die Konsolidierungspläne glaubwürdig und von Dauer sind, dürften sie nach den vergleichenden Politiksimulationen **in der kurzen Frist einen moderat negativen Effekt** in der Größenordnung von etwa 1 % des Bruttoinlandsprodukts für den Euro-Raum insgesamt haben. Im Durchschnitt könnte die Schuldenstandsquote innerhalb von drei Jahren um etwa 4,5 Prozentpunkte sinken. Hierbei ist natürlich zu berücksichtigen, dass **fehlendes Vertrauen** in die Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen den rezessiven Effekt verstärken und den Rückgang der Schuldenstandsquote verzögern würde.

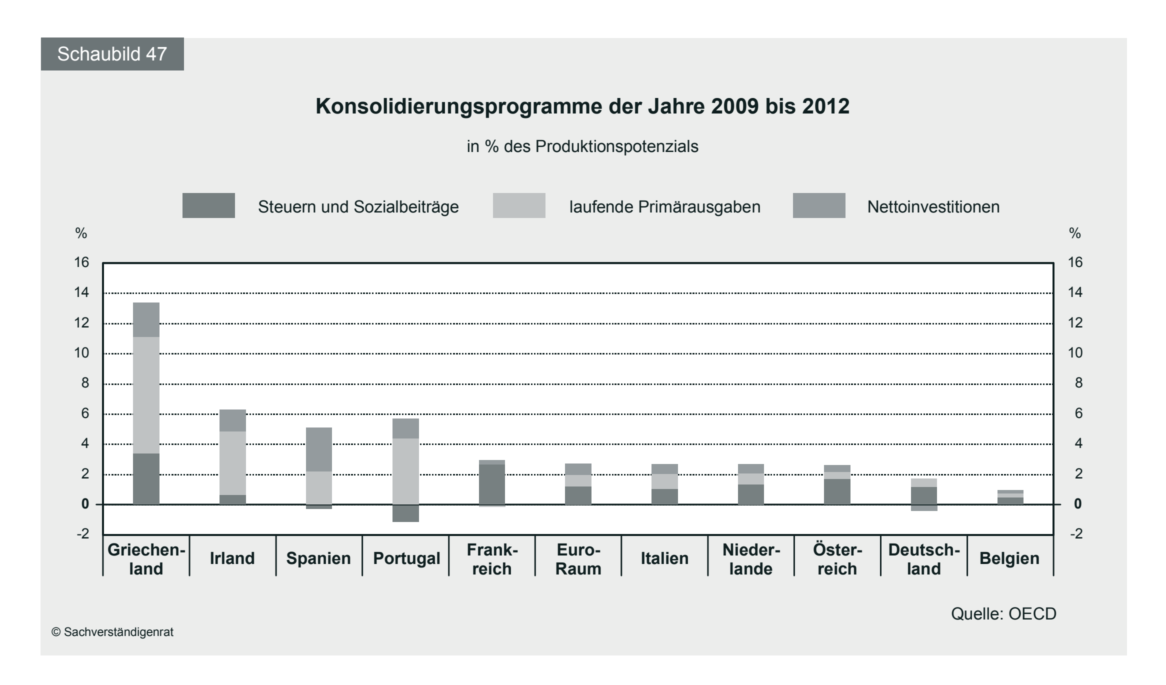
Entscheidend für die längere Frist ist, dass der aus verringerten Schuldzinsen resultierende Finanzspielraum für **Steuersenkungen** genutzt wird. So führt die fiskalische Konsolidierung zu einer nachhaltigen Stärkung des Produktionspotenzials. Die Konsolidierungspläne der Mitgliedsländer weisen zudem eine unterschiedliche Gewichtung von ausgaben- und einnah-

meorientierten Maßnahmen auf. **Ausgabenorientierte Konsolidierungspläne sind wachstumsfreundlicher**. Sie gehen mit einem höheren Pfad des Bruttoinlandsprodukts und des privaten Konsums einher.

Eine andere Meinung

243. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, kann sich nicht der Einschätzung anschließen, dass Ausgabenkürzungen im Euro-Raum weniger negativ als Steuererhöhungen wirken.

244. In der seit dem Jahr 2009 andauernden Konsolidierung des Euro-Raums ist ein derartiger Zusammenhang jedenfalls nicht zu beobachten (Schaubild 47). Nach Schätzungen der OECD haben die Problemländer Griechenland, Portugal, Spanien und Irland bei ihren Konsolidierungsprogrammen der Jahre 2009 bis 2012 überwiegend und teilweise fast ausschließlich auf **Ausgabenkürzungen** gesetzt. Ein Übergewicht der ausgabenseitigen Konsolidierung in den Problemländern zeigt auch eine Analyse des Internationalen Währungsfonds für die Jahre 2009 bis 2013 (IWF, 2013).



Gleichwohl sind diese Länder mit Ausnahme Irlands in eine **tiefe Rezession** geraten. Umgekehrt konnte Frankreich mit einer fast ausschließlich einnahmeseitigen Konsolidierung in dieser Phase noch eine vergleichsweise günstige Wachstumsentwicklung verzeichnen. Dies gilt auch für Deutschland, wobei die Konsolidierung hier allerdings vergleichsweise schwach ausgefallen ist.

245. Dieser Befund deckt sich mit neueren Studien, die zwischen den **Multiplikator-Effekten in unterschiedlichen Konjunkturphasen** differenzieren. Es zeigen sich dabei für

Rezessionsphasen wesentlich höhere negative Multiplikatoren für Staatsausgaben (in der Größenordnung von 2) als in Expansionsphasen, während sich die Steuermultiplikatoren (mit Werten um 0,5) vergleichsweise wenig unterscheiden (Batini et al., 2012; Baum et al., 2012). Die hohen Multiplikatoren der Staatsausgaben in Rezessionsphasen sind eine wichtige Erklärung dafür, dass es trotz der starken Konsolidierung in allen Ländern zu einem deutlichen Anstieg der Schuldenstandsquoten gekommen ist. Ein solcher kontraproduktiver Effekt tritt bereits dann ein, wenn der Multiplikator der Staatsausgaben größer als eins ist und die Schuldenstandsquote über 100 % liegt.

246. Die in diesem Kapitel vorgenommene - auf der Studie von Wolters (2013) basierende - **Modell-Analyse** der für die Jahre 2012 bis 2014 im Euro-Raum geplanten Konsolidierungspolitik erscheint als wenig zweckmäßig. Es wird dabei unterstellt, dass in jedem Mitgliedsland eine Konsolidierung in Höhe der durchschnittlichen Konsolidierung des Euro-Raums durchgeführt worden ist. Die nationalen Konsolidierungsprogramme weisen jedoch sehr große Divergenzen auf. Weiterhin wird angenommen, dass die vorgenommenen Transfer-Kürzungen auf alle Haushalte in gleicher Höhe entfallen. In der Realität dürften jedoch überwiegend sozial schwächere Haushalte von Transfer-Kürzungen betroffen werden, die eine sehr geringe Sparquote aufweisen. Die in allen Problemländern sehr hohe unfreiwillige Arbeitslosigkeit kann dabei in dieser Modellierung ebenso wenig berücksichtigt werden wie die gravierenden Probleme ihrer Bankensysteme.

Grundsätzlich ist bei der hier mit diesem Modell abgeleiteten Prognose zu berücksichtigen, dass sich Modelle dieses Typs zwar nicht relativ, aber absolut durch eine **sehr schlechte Prognosequalität** auszeichnen. Zwischen den von derartigen Modellen prognostizierten Quartalswerten und den tatsächlichen Quartalswerten des Bruttoinlandsprodukts oder der Inflationsrate ergeben sich Korrelationen in der Nähe von Null. (Edge und Gürkaynak, 2011; Gürkaynak et al., 2013)

247. Dem Modell zufolge hätten sich **negative Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt** vermeiden lassen, wenn die Mitgliedsländer die Konsolidierung ausschließlich über **Kürzungen von Transfers** vollzogen hätten. Die Annahmen über die Reaktion der von einer dauerhaften Transfer-Kürzung betroffenen Haushalte sind dabei recht abenteuerlich. Im Durchschnitt steigern die Haushalte dem Modell zufolge ihren Konsum bereits in der kurzen Frist. Dabei kommt es bei den kreditbeschränkten Haushalten zwar zu einem Rückgang des Konsums. Dieser wird jedoch mehr als überkompensiert von der Ausweitung des Konsums der nicht kreditbeschränkten Haushalte. Diese nehmen die Transferkürzung zum Anlass, ihren Konsum bereits in den Jahren 2012 bis 2014 um fast 1,5 % zu erhöhen. Dieser Effekt ergibt sich daraus, dass sie aufgrund der angestrebten Konsolidierung in der ferneren Zukunft eine Steuersenkung erwarten. In der Zwischenzeit ist es für sie kein Problem, sich die fehlenden Einnahmen auf dem Kreditweg zu verschaffen. Zudem erhöhen die kreditbeschränkten Haushalte ihre Arbeitsleistung. Dass sie das wegen der teilweise sehr hohen Arbeitslosigkeit in den Problemländern möglicherweise überhaupt nicht umsetzen können, wird nicht weiter problematisiert.

248. Wie wenig die Modellergebnisse mit der Realität übereinstimmen, verdeutlicht das **Beispiel Griechenlands.** Das Land bietet grundsätzlich ein gutes Anschauungsbeispiel für die von der Mehrheit des Rates präferierte Politik **massiver Transfer-Kürzungen**. Die gesamten staatlichen Transfers wurden von 2009 bis 2013 um mehr als 40 % reduziert. Kein anderes Problemland hat in dieser Phase eine vergleichbare Kürzung der staatlichen Transfers vorgenommen. Die auf der Basis des Modells gewonnene Erkenntnis, dass das Bruttoinlandsprodukt bei einer Konsolidierung über Transferleistungen bereits in der kurzen Frist steigt (Ziffer 230), lässt sich im Fall Griechenlands beim besten Willen nicht bestätigen. Dies gilt auch für die vom Modell prognostizierte Ausweitung des Privaten Verbrauchs. In Griechenland ist es in dieser Phase zu einem Einbruch des Privaten Verbrauchs um fast 30 % gekommen. Konsumglättung sieht anders aus.

249. Insgesamt sollte daher bei der Konsolidierungspolitik nicht einseitig auf Kürzungen bei der Ausgabenseite und bei staatlichen Transfers für sozial schwächere Haushalte gesetzt werden. Eine Studie des IWF (2013) zeigt, dass in Griechenland, Irland, Spanien und Portugal die Steuereinnahmen niedriger liegen als in vergleichbaren Ländern, sodass hier durchaus **Spielräume für eine Konsolidierung auf der Einnahmenseite** gegeben wären. Eine weitere Studie des IWF (Woo et al., 2013) untersucht die Verteilungswirkungen von Konsolidierungsprogrammen. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass von Ausgabenkürzungen sehr viel ungünstigere Verteilungswirkungen ausgehen als von Steuererhöhungen.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

V. Die neue Welt der OMT: Keine Basis für den Schuldentilgungspakt

250. Seit dem Sommer des Jahres 2012 hat sich die **Krise im Euro-Raum beruhigt**. Dies ist auf die **gemeinsame Wirkung** von konventionellen und unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen sowie der fiskalpolitischen Konsolidierungsanstrengungen zurückzuführen. So überwand der Euro-Raum im zweiten Quartal 2013 die mehr als anderthalb Jahre währende Rezession. Für das kommende Jahr 2014 wird darüber hinaus aktuell ein Wachstum erwartet, das in der Nähe der Potenzialwachstumsrate liegt.

Die **Zinsaufschläge** auf Staatsanleihen von größeren Mitgliedstaaten des Euro-Raums, allen voran jene von Spanien und Italien, nahmen spürbar ab. Am **Interbankenmarkt** zeigte sich ebenfalls eine deutliche Entspannung. Die bislang zwischen den nationalen Zentralbanken stark divergierenden Salden im Verrechnungssystem des Euro-Systems, TARGET2, gingen dabei merklich zurück. So reduzierten sich die TARGET2-Forderungen der Deutschen Bundesbank um gut ein Viertel, während die TARGET2-Verbindlichkeiten von Italien um ein Fünftel zurückgingen, die von Spanien um mehr als ein Drittel.

Dass die von der EZB im Rahmen ihres **LTRO-Programms** zum Jahreswechsel 2011/12 großzügig bereitgestellte Liquidität von vielen Banken rasch wieder zurückgezahlt wurde, verdeutlicht ebenfalls deren verbesserte Refinanzierungsmöglichkeiten am Interbankenmarkt.

Nicht zuletzt deshalb verringerte sich die Bilanzsumme der EZB merklich, im Gegensatz zu den Zentralbanken anderer großer Währungsräume. Schließlich sind die in den Krisenländern an angeschlagene Banken ausgereichten **Notfallkredite** der EZB (ELA) deutlich zurückgegangen. Nichtsdestoweniger verfügen viele Banken im Euro-Raum nach wie vor über eine zu geringe Kapitaldecke. Die Banken halten viele notleidende Forderungen und die Unsicherheit über die Werthaltigkeit ihrer Aktiva ist nach wie vor groß (Ziffer 365).

251. Die Schuldenstandsquoten der meisten Mitgliedstaaten des Euro-Raums sind allerdings weiter stark angestiegen. Damit bleibt der **Konsolidierungsbedarf** im gesamten Euro-Raum hoch, denn ohne die Stützung durch die EZB dürften die Risikoprämien und damit die Zinslasten für einige Euro-Mitgliedstaaten rasch wieder ansteigen. Es zeigen sich jedoch in einigen Mitgliedstaaten durchaus gewisse Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung. Darüber hinaus bildeten sich die Leistungsbilanzsalden der Krisenländer stark zurück, teilweise werden in diesem Jahr sogar Leistungsbilanzüberschüsse erwartet. Zudem scheinen die von den Mitgliedstaaten vor der Ankündigung des OMT-Programms aufgelegten Konsolidierungsprogramme zumindest prinzipiell in der Lage zu sein, die Schuldenstandsquoten zurückzuführen (Ziffer 241). Dies gilt natürlich nur dann, wenn die Pläne in die Tat umgesetzt und die Defizite dauerhaft reduziert werden.

252. Insgesamt hat sich die Krise im Euro-Raum temporär beruhigt, wenngleich sie nicht dauerhaft bewältigt worden ist. Zur **Beruhigung** haben zumindest teilweise die Anstrengungen der Mitgliedstaaten auf den relevanten Handlungsfeldern beigetragen: bei der Haushaltskonsolidierung, mit ersten Schritten zur Lösung der Bankenprobleme oder bei der Reform der Wirtschaftsstrukturen. Eine trennscharfe isolierte Zuweisung des Beitrags einzelner Maßnahmen ist zwar nicht möglich. Allerdings dürften die Konsolidierungs- und Reformbemühungen lediglich für einen geringen Anteil verantwortlich gewesen sein.

Stattdessen legt vor allem die zeitliche Entwicklung der Zinsdifferenzen zwischen spanischen und italienischen auf der einen und deutschen Staatsanleihen auf der anderen Seite nahe, dass von der **Ankündigung des OMT-Programms** durch die EZB ein **erheblicher Beitrag** zu dieser Beruhigung geleistet wurde. Denn das Ausmaß dieser Renditedifferenzen nahm im Fall der großen Euro-Mitgliedstaaten Spanien und Italien unmittelbar nach der Ankündigung der OMT dramatisch ab. Doch es dürfte unstrittig sein, dass damit bestenfalls weitere Zeit erkauft wurde, um die grundlegenden Probleme des Euro-Raums tatsächlich zu überwinden.

Die Welt der OMT: Die EZB zwischen Geld- und Fiskalpolitik

253. Mit dem **OMT-Programm** hat sich die EZB in den Graubereich zwischen Geld- und Fiskalpolitik vorgewagt, da sie sich prinzipiell bereit erklärt hat, gezielt und unbegrenzt Staatsanleihen von solchen Euro-Mitgliedstaaten aufzukaufen, die sich einem ESM-Programm unterwerfen. Unabhängig von der Beurteilung der Frage, ob das OMT-Programm damit bereits zu weit in fiskalpolitisches Terrain vorgedrungen ist, hatte die Ankündigung der OMT **drei Wirkungen**: (i) die Lage auf den Anleihemärkten hat sich spürbar stabilisiert, (ii) die Grenze zwischen Geld- und Fiskalpolitik wurde bis zur Unkenntlichkeit verwischt und

(iii) die Anreizstrukturen für die fiskalpolitischen Entscheidungsträger wurden deutlich verändert.

Wenngleich in der aktuellen politischen Diskussion um das OMT-Programm von den Befürwortern die **kurzfristige Stabilisierungswirkung** und von den Kritikern die **langfristig drohenden Gefahren** für die Preis- und Finanzstabilität betont werden, ist es eigentlich die dritte Wirkung, die zu diskutieren ist. Denn von der **Anreizwirkung der OMT** hängt es wesentlich ab, ob die sich aus der Dreifachkrise ergebenden drei **zentralen Handlungsfelder** – die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, die Bereinigung des Bankensektors und die Stärkung des Potenzialwachstums – tatsächlich entschieden angegangen werden. Denn nur so kann der Weg aus der Krise tatsächlich gelingen.

254. Die EZB hat in der Tat die zugespitzte Situation beruhigt, die sich bis zum Sommer des Jahres 2012 aufgebaut hatte. Dabei reichte bislang die Ankündigung aus, um die **Zinsspreizungen** im Euro-Raum zurückzuführen, denn bislang hat die EZB im Rahmen des OMT-Programms keine Staatsanleihen gekauft. Die akute Sorge, größere Euro-Staaten wie Italien und Spanien könnten den Zugang zum Finanzmarkt verlieren, wich der Erwartung des **Fortbestands des Euro-Raums**. Sollten bei der Zuspitzung des vergangenen Jahres tatsächlich die sogenannten Redenominationsrisiken eine maßgebliche Rolle gespielt haben, das Risiko **sich selbst erfüllender Erwartungen** über die Desintegration des Euro-Raums aufzubauen, so dürfte diesem Problem mit den OMT begegnet worden sein. Verbleibende Zinsspreizungen spiegelten demnach ausschließlich die Unterschiede in den fundamentalen wirtschaftlichen Gegebenheiten wider.

Man mag der Auffassung sein, dass sich die fiskalpolitischen Entscheidungsträger ohne das Eingreifen der EZB unter dem hohen Druck im Herbst 2012 auf eine Vorgehensweise koordiniert hätten, welche ebenfalls zu geringeren Zinsspreizungen geführt hätte. Man mag die Einschätzung der EZB teilen, dass es ohne ihr Eingreifen entgegen der Wünsche aller Beteiligten möglicherweise zum unkontrollierten Auseinanderbrechen des Währungsraums gekommen wäre. Doch sind beide **Einschätzungen in gewisser Hinsicht irrelevant**: Das OMT-Programm ist jetzt Realität und wird aufgrund der mit ihm verknüpften kurzfristigen Stabilisierungswirkungen in absehbarer Zeit nicht mehr abgeschafft werden.

255. Die langfristigen Risiken des Eingreifens der EZB liegen allerdings auf der Hand. So könnte die Bereitschaft der EZB, gezielt Staatsanleihen solcher Staaten des Euro-Raums aufzukaufen, die an den Finanzmärkten unter Druck geraten sind, als Bereitschaft interpretiert werden, zur Rettung der Integrität des Euro-Raums sogar in die **direkte Staatsfinanzierung** einzusteigen. Die EZB weist dies jedoch von sich. Eine direkte Finanzierung von Mitgliedstaaten läge in der Tat außerhalb des Mandats der EZB. Vor diesem Hintergrund ist eine heftige Diskussion darum entbrannt, ob die Durchführung des OMT-Programms mit den europäischen Verträgen – und insbesondere mit der deutschen Verfassung – vereinbar wäre.

Die entscheidenden Implikationen des OMT-Programms liegen allerdings in der Verschlechterung der **Anreizstrukturen** für die Regierungen der Mitgliedstaaten. Denn mit dem OMT-

Programm wird eine Rolle der EZB als "**Lender of Last Resort**" für Staaten im Euro-Raum etabliert. Davon wird sie sich wohl kaum wieder zurückziehen können, selbst wenn die Voraussetzungen, die zum OMT-Programm geführt haben, so nicht mehr gegeben sein sollten. Und dies gilt selbst, wenn im Ernstfall die von ihr als Gegenleistung des OMT eingeforderte Konditionalität nicht greifen würde. Die EZB ist nunmehr fester Bestandteil in fiskalpolitischen Überlegungen, und sie hat ihr eigenes Handeln von den fiskalpolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten abhängig gemacht. Dies wird zumindest solange der Fall sein, bis sie sich dieser fiskalpolitischen Inanspruchnahme verweigert und dadurch Glaubwürdigkeit zurückgewinnt.

Ob die EZB mit den bisherigen Krisenmaßnahmen ihre geldpolitische, das heißt die auf das Ziel der Preisniveaustabilität gerichtete Glaubwürdigkeit beschädigt hat, kann trotz derzeit stabiler Inflationserwartungen nicht abschließend beurteilt werden. Zumindest deutet vieles darauf hin, dass die geldpolitische Reaktion der EZB im Verlauf der vergangenen Jahre konsistent mit den Entscheidungen vor Ausbruch der Krise ist und sich an ökonomischen Fundamentaldaten des Euro-Raums orientiert (Ziffer 182).

Haftung ohne starke Kontrolle: Die Anreizprobleme der OMT

256. Schon das zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehende **Verhandlungspatt** um die langfristige Architektur der Währungsunion und darum, wer welchen Teil der Altlasten übernimmt, hatten mit zur Zuspitzung der Krise im ersten Halbjahr 2012 beigetragen. Dabei hatte die beteiligten Mitgliedstaaten bei gegensätzlichen Interessen eines durchaus geeint: Die Verlagerung der Risiken auf die EZB ist aus Sicht aller beteiligten Mitgliedstaaten vermutlich mit den geringsten (politischen) Kosten verbunden, weil sie nicht transparent ist und damit für den Wähler nicht unmittelbar als Risikoübernahme erkennbar ist.

Mit dem OMT-Programm gibt es kaum die Notwendigkeit, eine internationale **Verteilung der Haftungsrisiken** zu verhandeln, auf deren Basis die eigentlich in nationaler Verantwortung liegenden zentralen Handlungsfelder angegangen werden können. Dies betrifft Schuldner wie Gläubiger gleichermaßen. Damit ist eine **Vergemeinschaftung** von Risiken vollzogen. Sie ist implizit formuliert, aber dennoch **eindeutig** über den EZB-Schlüssel festgelegt. Allerdings impliziert dieser Weg, dass der größte Akteur, die Bundesrepublik Deutschland, dafür keine zusätzlichen Konditionen hat festlegen können.

257. Zudem sind mit dem weichenden Druck durch die Finanzmärkte die Anreize zur Konsolidierung und für Strukturreformen in erheblichem Maße geschrumpft. Bei solchen Maßnahmen fallen die Kosten zumeist gegenwärtig an, während deren Erträge vielfach erst mittel- bis langfristig entstehen und damit nach der Amtszeit der Entscheidungsträger. Man darf daher davon ausgehen, dass die Mitgliedstaaten angesichts der **enormen heimischen Widerstände**, denen sie sich bei Reformen entgegen sehen, eine nunmehr **abgeschwächte Reformagenda** verfolgen werden.

Somit besteht die Gefahr, dass sich niedrige Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts in den Mitgliedstaaten des Euro-Raums bei gleichzeitigem hohen Engagement der Notenbank ver-

festigen. Ob sich dieses Szenario in der Tat manifestieren wird, liegt nunmehr ausschließlich bei der **nationalen Politik** der Euro-Mitgliedstaaten. Notwendig sind stetige Fortschritte bei der fiskalischen Konsolidierung, der Sanierung des Bankensektors und bei Reformen der Marktstrukturen.

Dass die Arbeiten auf diesen zentralen Handlungsfeldern in der Ära des OMT-Programms weniger engagiert ausfallen werden, als es unter alternativen Rahmenbedingungen der Fall gewesen wäre, dürfte unstrittig sein. In welchem konkreten Ausmaß dies der Fall sein wird, dürfte kaum zweifelsfrei zu klären sein. Zwar scheinen die geplanten und teilweise bereits implementierten fiskalischen Konsolidierungsschritte im Euro-Raum grundsätzlich geeignet zu sein, die öffentlichen Haushalte zu sanieren, den Anstieg der Schuldenstandsquoten zu stoppen und deren Rückführung einzuleiten (Ziffer 241). Doch über das Schicksal des Euro-Raums werden nicht die Pläne entscheiden, sondern die Tatkraft, mit der sie tatsächlich umgesetzt werden.

Bei der Beantwortung der Frage, ob die EZB in die fiskalische Dominanz gerät, ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Regeln für die **fiskalpolitische Überwachung und Koordinierung**, etwa im Stabilitäts- und Wachstumspakt, im Rahmen des Twopack und des Sixpack erheblich gestärkt worden sind (Ziffern 317 ff.). Zudem sind mit dem Fiskalpakt nationale Schuldenbremsen verpflichtend eingeführt worden, die, sofern ihre Bindungswirkung zukünftig groß genug ist, Anreize zu soliden öffentlichen Haushalten bieten. Letztlich sah der Schuldentilgungspakt ebenfalls derartige nationale Schuldenbremsen vor, die im Gegensatz zu anderen Elementen des Paktes von dauerhafter Natur wären.

258. Die Chance, mit dem Schuldentilgungspakt auf einem Höhepunkt der Krise die **Balance zwischen Haftungsübernahme und Reformverpflichtungen** explizit festzulegen und somit in einer Verlängerung dieser bisherigen Strategie eines „quid pro quo" den Euro-Raum entschlossen aus der Krise zu führen, hatte die Bundesregierung nicht ergriffen. Eine Rückkehr zur Strategie eines „quid pro quo" ist nur noch in einer wenig wünschenswerten Situation möglich, nämlich dann, wenn die Mitgliedstaaten sogar ein Mindestmaß an Reformbereitschaft vermissen lassen. Dann könnte eine neuerliche, vermutlich umso stärker ausfallende krisenhafte Zuspitzung entstehen. Sofern sich die EZB an ihre eigene Ankündigung hält und ein ESM-Programm für einen Mitgliedstaat einfordert, dessen Anleihen sie kaufen wollte, könnte die Bundesregierung reaktiv wieder konkrete Reformen einfordern. Wenn ein Mitgliedstaat ein Anpassungsprogramm beim ESM beantragt, sollten dafür die von den Mitgliedstaaten dem ESM gestellten Mittel verwendet und gegebenenfalls private Gläubiger mit herangezogen werden, sodass eine Aktivierung der OMT nicht erforderlich werden würde.

Haftung mit mehr Kontrolle: Der Schuldentilgungspakt als Alternative

259. Demgegenüber war der Vorschlag des Sachverständigenrates zur Auflage eines **Schuldentilgungspakts** ein proaktives Instrument (JG 2011, SG 2012, JG 2012): Dieses Konzept verbindet präventive Reform- und Konsolidierungsauflagen mit einem Schuldentilgungsfonds in einem umfangreichen und viele Jahre bindenden Vertrag der Euro-Mitgliedstaaten. Denn mit der Strategie, **einzelne Fortschritte** bei der Reform der Architektur des gemeinsamen

Währungsraums mit einzelnen Solidarhandlungen zu verknüpfen, hat die Bundesregierung in den vergangenen Jahren zwar durchaus bemerkenswerte Fortschritte erzielt. Doch eine Zuspitzung der Krise, die zu einem Eingreifen der EZB in Form des OMT-Programms geführt hat, konnte sie damit nicht effektiv verhindern.

260. Es ist allerdings aus der Sicht der neuen Ära, die durch das Ausrufen des OMT-Programms geschaffen wurde, **nicht mehr erheblich**, dass es ratsam gewesen wäre, anstelle des Eingreifens der EZB in einen derartigen Schuldentilgungspakt einzutreten. Damit wäre explizit gemacht worden, wie Staatsschulden abgebaut und dabei strenge Konditionen eingehalten werden müssen. Insbesondere wären die Risiken einer derartigen Strategie geringer gewesen als die des Eingreifens der EZB, welches mit einer impliziten Vergemeinschaftung der Risiken ohne eine von der EZB selbst formulierten Konditionalität einhergeht. Vor dieser impliziten Vergemeinschaftung wollte der Sachverständigenrat die Bundesrepublik mit der Ausarbeitung seines Konzepts bewahren. Doch jetzt muss die Diskussion nicht mehr vor dem Hintergrund der Anreizstrukturen einer zugespitzten Krise geführt werden. Stattdessen ist sie vor dem aktuellen Hintergrund zu führen, in dem die Krise durch das OMT-Programm temporär beruhigt, aber eben nicht überwunden wurde.

In der Welt des OMT-Programms ist es äußerst unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten, die eigentlich ihre Haushalte konsolidieren, ihren Bankensektor sanieren und ihre Faktor- und Gütermärkte umfassend reformieren sollten, noch hinreichend Druck verspüren, um in die Verhandlung eines solchen Paktes einzutreten. Letztlich liegt jetzt **die Initiative** für einen derartigen Pakt bei der EZB, denn nur so könnte sie sich aus der fiskalpolitischen Inanspruchnahme befreien. Die Umsetzung des Paktes ist allerdings ungleich schwieriger als in der Zeit vor dem OMT-Programm. Mit dem OMT-Programm sind bereits heute Erleichterungen für die Krisenstaaten eingetreten, die durch den Pakt lediglich ersetzt werden würden. Allerdings träten zusätzliche Konditionen hinzu, weshalb es unrealistisch ist, dass ein solcher Pakt anstelle des OMT-Programms politisch durchsetzbar wäre.

261. Hieraus ergibt sich erstens, dass der **Schuldentilgungspakt** nach wie vor eine **Alternative zum OMT-Programm** darstellt, aber **keinesfalls dessen Ergänzung**. Solidarinstrumente, wie etwa Eurobonds und Euro-Bills, die von vornherein als langfristige Instrumente der Risikoteilung gedacht sind, hat der Sachverständigenrat ohnehin abgelehnt.

Zweitens wird es umso wichtiger, die Disziplinierungsfunktion der Finanzmärkte durch **regulatorische Maßnahmen** zu stärken. Dafür wären unter anderem Risikogewichte für Staatsanleihen und die Ausweitung der Großkreditbeschränkung auf Kredite an öffentliche Gläubiger erforderlich. Damit die Banken die neuen Regulierungen einhalten können, ist eine Sanierung des Bankensektors erforderlich. Die Bundesregierung sollte sich daher aktiv für konkrete Lastenteilungsvereinbarungen einsetzen (Ziffern 377 ff.).

Drittens muss Deutschland mit gutem Beispiel vorangehen und mit dazu beitragen, die reformierten Regeln der **fiskalpolitischen Überwachung und Koordinierung durchzusetzen.**

Dazu zählt insbesondere, dass die Schuldenbremse und ihre dazugehörigen Institutionen, wie der unabhängige Fiskalrat, den Erfordernissen des Fiskalpakts vollumfänglich genügen.

Eine andere Meinung

262. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Volker Wieland, vertritt zur Frage ob der Vorschlag des Sachverständigenrates zur Auflage eines Schuldentilgungspakts in der aktuellen Situation noch umgesetzt werden sollte, eine abweichende Meinung.

263. Die Mehrheit des Rates hält es für äußerst unwahrscheinlich, dass die Krisenstaaten des Euro-Raums nach Ankündigung des OMT-Programms durch die EZB noch Druck verspüren, in die Verhandlung solch eines Paktes einzutreten. Sie sieht nun die Initiative für einen derartigen Pakt bei der EZB, denn nur so könne die EZB sich aus der fiskalpolitischen Inanspruchnahme befreien. Zudem sieht die Mehrheit des Rates den Schuldentilgungspakt zwar nicht als Ergänzung aber weiterhin als Alternative zum OMT-Programm.

264. Zu Recht weist die Mehrheit des Rates darauf hin, dass infolge der OMT-Ankündigung die Staatsanleihezinsen so stark gesunken sind, dass Krisenstaaten des Euro-Raums keinen Anreiz mehr haben, sich auf so weitgehende Verpflichtungen, wie sie im Rahmen des Schuldentilgungspaktes vorgesehen sind, einzulassen. Der Verweis, die Initiative läge nun bei der EZB, führt jedoch nicht weiter. Die EZB hat die OMT im Rahmen ihres Mandats zur Stabilisierung des Preisniveaus im Euro-Raum gerechtfertigt. Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass das anstehende Urteil des Bundesverfassungsgerichts noch zu gewissen Einschränkungen bei der Umsetzung der OMT führt (Siekmann und Wieland, 2013). Insoweit das Programm aber durch das Mandat der EZB gedeckt ist, bleibt es dauerhaft als Instrument der Geldpolitik verfügbar. Selbst wenn die EZB das Programm für beendet erklären würde, könnte sie es in Zukunft wieder aktivieren. Ein Tauschhandel in Form der Einführung des Schuldentilgungspaktes gegen die Abschaffung der OMT wäre unglaubwürdig.

265. Natürlich könnten Mitgliedsstaaten weiterhin Interesse an der Verhandlung eines Schuldentilgungspaktes haben. Mit dem gemeinsamen Tilgungsfonds könnten sie den Einstieg in die gemeinschaftliche Haftung organisieren, ohne größere Zugeständnisse bezüglich Auflagen und Sicherheiten zu machen. Damit könnte die Einführung von Euro-Bonds, für die alle Mitgliedsstaaten des Euro-Raums gemeinsam gerade stehen, vorbereitet und umgesetzt werden. In dem Verhandlungsprozess, der vor dem Hintergrund relativ niedriger Zinsen stattfinden würde, hätte die Bundesregierung keine ausreichende Verhandlungsmacht, um ähnlich weitreichende Auflagen und Sicherheiten wie im Vorschlag des Sachverständigenrates zu realisieren. Deshalb sollte sie den Beginn solch eines Verhandlungsprozesses nicht forcieren, sondern unter allen Umständen vermeiden, selbst für den unwahrscheinlichen Fall dass eine Abschaffung der OMT vorgeschlagen würde.

Eine gemeinschaftliche Haftung für die Schulden der nationalen Regierungen wäre selbst dann nicht wünschenswert, wenn sich der Euro-Raum zu einer politischen Union entwickeln

würde. Bundesstaaten wie die USA und die Schweiz wenden gegenüber überschuldeten Teilstaaten und Kantonen die Nichtbeistandsregel an. Zudem sind in Deutschland die negativen Anreizwirkungen, die sich in einem Föderalstaat ergeben, der diese Regel nicht praktiziert, leicht zu erkennen.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Literatur zum Kapitel

Alesina, A.F. und S. Ardagna (1998), Tales of fiscal adjustment, *Economic Policy* 13, 487-545.

Alesina, A.F., C. Favero und F. Giavazzi (2012), *The output effect of fiscal consolidations*, NBER Working Paper 18336, Cambridge.

Alesina, A.F. und R. Perotti (1996), *Fiscal adjustments in OECD countries: Composition and macroeconomic effects*, NBER Working Paper 5730, Cambridge.

Ardagna, S. (2004), Fiscal stabilizations: When do they work and why, *European Economic Review* 48, 1047-1074.

Auerbach, A.J. und Y. Gorodnichenko (2012), Fiscal multipliers in recession and expansion, in: Alesina, A.F. und F. Giavazzi (Hrsg.), *Fiscal policy after the financial crisis*, University of Chicago Press, Chicago, 63-98.

Bean, C. (2013), *Global aspects of unconventional monetary policies*, Konferenzpapier, Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Policy Symposium, Jackson Hole, 22.-24. August.

Beck, G.W. und V. Wieland (2008), Central bank misperceptions and the role of money in interest-rate rules, *Journal of Monetary Economics* 55, 1-17.

Bernoth, K. und B. Erdogan (2012), Sovereign bond yield spreads: A time-varying coefficient approach, *Journal of International Money and Finance* 31, 639-656.

BIZ (2013), *83. Jahresbericht – 1. April 2012-31. März 2013*, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel.

Bletzinger, T. und V. Wieland (2013), *Estimating the European Central Bank's „extended period of time"*, Working Paper No. 74, Institute for Monetary and Financial Stability, Frankfurt am Main.

Borio, C. und W.R. White (2003), *Whither monetary and financial stability: The implications of evolving policy regimes*, Konferenzpapier, Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Policy Symposium, Jackson Hole, 28.-30. August.

Börsch-Supan, A., T. Bucher-Koenen, M. Gasche und M. Ziegelmeyer (2009), *Deutsche Privathaushalte in der Finanz- und Wirtschaftskrise – Betroffenheit und Reaktion*, mea-Studies 10, Mannheim.

Braguinsky, S., L.G. Branstetter und A. Regateiro (2011), *The incredible shrinking Portugese firm*, NBER Working Paper 17265, Cambridge.

Browning, M. und A. Lusardi (1996), Household saving: Micro theories and micro facts, *Journal of Economic Literature* 34, 1797-1855.

Bryant, R.C., D.W. Henderson, G. Holtham, P. Hooper und S. Symansky (1988), *Empirical macroeconomics for interdependent economies*, Brookings Institution Press, Washington, DC.

Bryant, R.C., P. Hooper und C.L. Mann (1993), *Evaluating policy regimes: New research in empirical macroeconomics*, Brookings Institution Press, Washington, DC.

Burgert, M. und V. Wieland (2012), *The role of tax policy in fiscal consolitation: Insights from macroeconomic modelling*, Konferenzpapier, „The role of tax policy in times of fiscal consolidation" Europäische Kommission, Brüssel, 18. Oktober.

Cecchetti, S.G., M.S. Mohanty und F. Zampolli (2011), *The real effects of debt*, BIS Working Papers No. 352, Basel.

Checherita-Westphal, C. und P. Rother (2010), *The impact of high and growing government debt on economic growth: An empirical investigation for the Euro Area*, Working Paper No. 1237, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

Christiano, L., M. Rostagno und R. Motto (2010), *Financial factors in economic fluctuations*, Working Paper No. 1192, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

Christoffel, K., K. Kuester und T. Linzert (2009), The role of labor markets for Euro Area monetary policy, *European Economic Review* 53, 908-936.

Coenen, G. et al. (2012), Effects of fiscal stimulus in structural models, *American Economic Journal: Macroeconomics* 4, 22-68.

Coenen, G., P. McAdam und R. Straub (2008), Tax reform and labour-market performance in the Euro Area: A simulation-based analysis using the New Area-Wide Model, *Journal of Economic Dynamics and Control* 32, 2543-2583.

Coenen, G. und R. Straub (2005), Does government spending crowd in private consumption? Theory and empirical evidence for the Euro Area, *International Finance* 8, 435-470.

Cogan, J.F., T. Cwik, J.B. Taylor und V. Wieland (2010), New Keynesian versus old Keynesian government spending multipliers, *Journal of Economic Dynamics and Control* 34, 281-295.

Cogan, J.F., J.B. Taylor, V. Wieland und M.H. Wolters (2013), Fiscal consolidation strategy, *Journal of Economic Dynamics and Control* 37, 404-421.

Corsetti, G., K. Kuester, A. Meier und G.J. Müller (2013), Sovereign risk, fiscal policy, and macroeconomic stability, *Economic Journal* 123, F99-F132.

Cwik, T. und V. Wieland (2011), Keynesian government spending multipliers and spillovers in the Euro Area, *Economic Policy* 26, 493-549.

Dale, S. und J. Talbot (2013), *Forward guidance in the UK*, VoxEU.org, 13. September.

Danmarks Nationalbank (2012), *Interest rate reduction*, Pressemitteilung, Kopenhagen, 5. Juli.

Égert, B. (2013), *The 90% public debt threshold: The rise and fall of a stylised fact*, OECD Economics Department Working Papers No. 1055, Paris.

EZB (2013), Zukunftsgerichtete Hinweise des EZB-Rats zu den EZB-Leitzinsen, *EZB-Monatsbericht* Juli 2013, Europäische Zentralbank, 7-10.

Fuchs-Schündeln, N. (2008), The response of household saving to the large shock of German reunification, *American Economic Review* 98, 1798-1828.

Giavazzi, F. und M. Pagano (1990), Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries, *NBER Macroeconomics Annual* 5, 75-111.

Giavazzi, F. und M. Pagano (1995), *Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: International evidence and the Swedish experience*, NBER Working Paper 5332, Cambridge.

Guajardo, J., D. Leigh und A. Pescatori (2011), *Expansionary austerity new international evidence*, IMF Working Paper 11/158, Washington, DC.

Hall, R.E. (1978), Stochastic implications of the life cycle-permanent income hypothesis: Theory and evidence, *Journal of Political Economy* 86, 971-87.

Herndon, T., M. Ash und R. Pollin (2013), *Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff*, Working Paper No. 322, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst.

Ilzetzki, E., E.G. Mendoza und C.A. Végh (2013), How big (small?) are fiscal multipliers?, *Journal of Monetary Economics* 60, 239-254.

IWF (2013), *World economic outlook October 2010 – Recovery, risk, and rebalancing*, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Kahn, G.A. (2010), Taylor rule deviations and financial imbalances, *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review* Second Quarter, 63-99

Klose, J. und B. Weigert (2012), *Sovereign yield spreads during the Euro-crisis – Fundamental factors versus redenomination risk*, Arbeitspapier 07/2012, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Kuester, K. und V. Wieland (2010), Insurance policies for monetary policy in the Euro Area, *Journal of the European Economic Association* 8, 872-912.

Levin, A., V. Wieland und J.C. Williams (2003), The performance of forecast-based monetary policy rules under model uncertainty, *American Economic Review* 93, 622-645.

Mankiw, N. G. (2011), *Makroökonomik*, 6. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart.

McDonald, J. und H. Stokes (2013), Monetary policy and the housing bubble, *Journal of Real Estate Finance and Economics* 46, 437-451.

Müller, G.J. (2013), Fiscal austerity and the multiplier in times of crisis, *German Economic Review,* im Erscheinen.

Nickel, C. und A. Tudyka (2013), *Fiscal stimulus in times of high debt: Reconsidering multipliers and twin deficits*, Working Paper No. 1513, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

Orphanides, A. (2003), The quest for prosperity without inflation, *Journal of Monetary Economics* 50, 633-663.

Orphanides, A. und V. Wieland (2013), Complexity and monetary policy, *International Journal of Central Banking* 9, 167-204.

Panizza, U. und A.F. Presbitero (2013), Public debt and economic growth in advanced economies: A survey, *Swiss Journal of Economics and Statistics* 149, 175-204.

Perotti, R. (1999), Fiscal policy in good times and bad, *Quarterly Journal of Economics* 114, 1399-1436.

Perotti, R. (2012), The „austerity myth“: Gain without pain?, in: Alesina, A.F. und F. Giavazzi (Hrsg.), *Fiscal policy after the financial crisis*, University of Chicago Press, Chicago, 307-354.

Ratto, M., W. Roeger und J. in’t Veld (2009), QUEST III: An estimated open-economy DSGE model of the Euro Area with fiscal and monetary policy, *Economic Modelling* 26, 222-233.

Reifschneider, D. und J.C. Williams (2000), Three lessons for monetary policy in a low-inflation era, *Journal of Money, Credit and Banking* 32, 936-966.

Reinhart, C.M., V.R. Reinhart und K.S. Rogoff (2012), *Debt overhangs: Past and present*, NBER Working Paper 18015, Cambridge.

Reinhart, C.M. und K.S. Rogoff (2010), Growth in a time of debt, *American Economic Review* 100, 573-578.

Sahm, C.R., M.D. Shapiro und J. Slemrod (2009), Household response to the 2008 tax rebate: Survey evidence and aggregate implications, in: Brown, J.R. (Hrsg.), *Tax policy and the economy*, University of Chicago Press, Chicago, 69-110.

Schorkopf, F. (2013), *Stellungnahme der Europäischen Zentralbank zu den Verfassungsbeschwerden 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1439/12 und 2 BvR 1824/12, Organstreitverfahren 2 BvE 6/12*, Göttingen.

Siekmann, H. und V. Wieland (2013), *The European Central Bank’s outright monetary transactions and the Federal Constitutional Court of Germany*, Working Paper No. 71, Institute for Monetary and Financial Stability, Frankfurt am Main.

Stevenson, B. und J. Wolfers (2013), *Refereeing Reinhart-Rogoff debate*, bloomberg.com, 29. April.

Taylor, J.B. (1993), Discretion versus policy rules in practice, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 39, 195-214.

Taylor, J.B. (1999), The robustness and efficiency of monetary policy rules as guidelines for interest rate setting by the European Central Bank, *Journal of Monetary Economics* 43, 655-679.

Taylor, J.B. (2007), The explanatory power of monetary policy rules, *Business Economics* 42, 8-15.

Taylor, J.B. (2011), An empirical analysis of the revival of fiscal activism in the 2000s, *Journal of Economic Literature* 49, 686-702.

Trichet, J.-C. (2006), *The role of money: Money and monetary policy at the ECB*, Rede, Fourth ECB central banking conference, Frankfurt am Main, 9.-10. November.

Trichet, J.-C. (2008), *Interview mit Le Figaro, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Irish Times und Jornal de Negócios*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. Juli.

Wolters, M. (2013), *Möglichkeiten und Grenzen von makroökonomischen Modellen zur (exante) Evaluierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen*, Arbeitspapier 05/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Woodford, M. (2012), *Methods of policy accommodation at the interest-rate lower bound*, Konferenzpapier, Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Policy Symposium, Jackson Hole, 30. August-1. September.

Zeldes, S.P. (1989), Consumption and liquidity constraints: An empirical investigation, *Journal of Political Economy* 97, 305-46.

Literatur zum Minderheitsvotum Peter Bofinger

Baum, A., M. Poplawski-Ribeiro und A. Weber (2012), *Fiscal multipliers and the state of the economy*, IMF Working Paper 12/286, Washington, DC.

Batini, N., G. Callegari und G. Melina (2012), *Successful austerity in the United States, Europe and Japan*, IMF Working Paper 12/190, Washington, DC.

Edge, R.M. und R.S. Gürkaynak (2011), *How useful are estimated DSGE model forecasts?,* FEDS Working Paper 2011-11, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, DC.

Gürkaynak, R.S. B. Kisacikoglu und B. Rossi (2013), *Do DSGE models forecast more accurately out-of-sample than VAR Models?*, Arbeitspapier, Universitat Pompeu Fabra.

IWF (2013), *Fiscal monitor: Taxing times - October 2013*, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Woo, J., E. Bova, T. Kinda, und Y.S. Zhang (2013), *Distributional consequences of fiscal consolidation and the role of fiscal policy: What do the data say?,* IMF Working Paper 12/190, Washington, DC.

Wolters, M. (2013), *Möglichkeiten und Grenzen von makroökonomischen Modellen zur (exante) Evaluierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen*, Arbeitspapier 05/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Literatur zum Minderheitsvotum Volker Wieland

Siekmann, H. und V. Wieland (2013), *The European Central Bank's outright monetary transactions and the Federal Constitutional Court of Germany*, Working Paper No. 71, Institute for Monetary and Financial Stability, Frankfurt am Main.

VIERTES KAPITEL

Institutionelle Reformen für die Europäische Währungsunion: Zwischen vertiefter Wirtschafts- und Finanzunion und Maastricht 2.0

Das Wichtigste in Kürze

Um die in der Krise offengelegten Schwächen des institutionellen Rahmens der Europäischen Währungsunion dauerhaft zu beheben, ist es notwendig, einen stabilen langfristigen Ordnungsrahmen zu entwickeln. Der Sachverständigenrat vertritt das Konzept Maastricht 2.0. Es setzt darauf, die Prinzipien des Vertrags von Maastricht, insbesondere die Disziplinierung durch die Märkte bei konsequenter Anwendung der No-bail-out-Klausel, zu stärken. Maastricht 2.0 sieht vor, dass die Kompetenzen in der Finanzmarktregulierung weitgehend auf europäischer Ebene angesiedelt werden. In der Fiskalpolitik soll demgegenüber die nationale Verantwortung beibehalten werden. Diese beiden Säulen des Konzepts sollen zudem durch einen expliziten Krisenmechanismus flankiert werden, der vor allem der Prävention zukünftiger Krisen dienen soll. Dazu sollte langfristig – nach Abbau des Schuldenüberhangs in den Mitgliedstaaten – ein regelgebundenes Insolvenzregime für Staaten eingerichtet werden.

Die Schaffung einer Bankenunion ist ein richtiger und wichtiger Schritt auf dem Weg zur Neugestaltung der Finanzmarktordnung. Die institutionelle Ausgestaltung der gemeinsamen Bankenaufsicht ist jedoch unbefriedigend, nicht zuletzt, da sie das Risiko einer unzureichenden Trennung von Aufsichts- und geldpolitischen Entscheidungen birgt. Die derzeitigen Arbeiten zur Harmonisierung und Zentralisierung von Abwicklungsverfahren sollten zügig vollendet werden. Der sich abzeichnende Rahmen ist ebenso wie die Ansiedlung der Aufsicht bei der Europäischen Zentralbank als Zwischenlösung anzusehen, deren Mängel nötigenfalls durch Änderungen der EU-Verträge behoben werden müssen. Das derzeit noch lückenhafte Konzept der Abwicklungsfinanzierung sollte eine transparente und glaubwürdige Haftungskaskade etablieren. Eine fiskalische Absicherung von Abwicklungsmaßnahmen sollte erst dann erfolgen, wenn Eigner und Gläubiger von Banken in angemessenem Umfang Verluste getragen haben und die Mittel aus einem gemeinsamen Abwicklungsfonds genutzt wurden. Eine direkte Rekapitalisierung von Banken mit Mitteln des Europäischen Stabilitätsmechanismus ist abzulehnen.

Die fiskalpolitischen Reformen auf europäischer Ebene, wie die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie der Fiskalpakt, haben zu einer Stärkung der regelbasierten Finanzpolitik beigetragen. Diese stärkere Koordinierung leistet einen wichtigen Beitrag zu einer soliden Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten. Die beschlossenen Regeln dürfen nicht wieder verwässert, sondern müssen konsequent angewendet werden. Der Sachverständigenrat lehnt die Schaffung einer Fiskalkapazität zur Absorption von länderspezifischen Schocks ab. Diese könnte zu permanenten und unsystematischen Transfers zwischen den Mitgliedstaaten führen und negative Anreizeffekte auslösen. Der Beitrag zur Steigerung der Widerstandsfähigkeit der Währungsunion wäre dabei sehr gering. Besser wäre in dieser Hinsicht eine Strategie, die auf eine konsequente Umsetzung der Bankenunion, verschärfte Eigenkapitalvorschriften für Banken und eine verbesserte Integration der Märkte für Eigenkapital setzt.

Im Konzept Maastricht 2.0 besteht keine Notwendigkeit für weitergehende Harmonisierungen oder Kompetenzverlagerungen in der Wirtschaftspolitik, etwa in der Arbeits- und Sozialpolitik. Unterschiedliche nationale Präferenzen und institutionelle Rahmenbedingungen sprechen dafür, dass die Mitgliedstaaten die notwendigen Reformen zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum eigenverantwortlich durchführen können und sollten. Aus diesem Grund lehnt der Sachverständigenrat die diskutierten vertraglichen Reformvereinbarungen ab. Diese ließen befürchten, dass der gewünschte Systemwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten durch eine Einförmigkeit der Ansätze ersetzt würde. Zudem bedeutete eine fiskalische Kompensation für Reformen die Gefahr von Mitnahmeeffekten sowie verringerte Anreize für Reformen. Gerade in Krisenzeiten dürften die Mitgliedstaaten ein hinreichend starkes eigenes Interesse haben, die notwendigen Reformen aus eigenem Antrieb einzuleiten.

I. Vorschläge für einen langfristigen Ordnungsrahmen für den Euro-Raum

266. Die Krise hat Schwächen des institutionellen Rahmens der Europäischen Währungsunion (EWU) offengelegt, die ihre Funktionsweise gravierend beeinträchtigen und letztendlich sogar ihren Fortbestand gefährden können. Daher ist es notwendig, einen **stabilen langfristigen Ordnungsrahmen** zu entwickeln, der das Auftreten ähnlicher Fehlentwicklungen künftig wirksam verhindern kann.

Dieser Ordnungsrahmen muss der Tatsache Rechnung tragen, dass der Beitritt zu einer Währungsunion den **Verzicht auf eine eigenständige Geldpolitik** bedeutet. Somit ist es nicht mehr möglich, zur Stabilisierung wirtschaftlicher Schwankungen im Inland eine eigenständige Zinspolitik zu verfolgen. Zudem entfällt der nominale Wechselkurs als Anpassungsmechanismus. Dieser erlaubt es Ländern mit einer eigenständigen Geldpolitik, sich durch eine nominale Abwertung temporär gegenüber anderen Staaten preisliche Vorteile zu verschaffen. Dieser Effekt wird jedoch langfristig über eine zunehmende Inflation wieder ausgeglichen. In der EWU erfordern die somit verringerten Anpassungsmöglichkeiten **alternative Anpassungskanäle**, um mit divergierenden Entwicklungen einzelner Mitgliedstaaten umgehen zu können. Solche Anpassungskanäle standen in der Vergangenheit nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung. Es besteht daher die Gefahr, dass die wirtschaftlichen Entwicklungen von Volkswirtschaften, die unterschiedlich von einem Schock getroffen werden, massiv auseinanderlaufen. Wirtschaftseinbrüche und steigende Arbeitslosigkeit in einigen Ländern würden einhergehen mit einer Überhitzung der Wirtschaft und einer anziehenden Inflation in anderen Ländern.

Die Währungsunion selbst ist dabei nicht ursächlich für alle **Fehlentwicklungen**. Jeder Nationalstaat, auch einer mit eigener Währung, muss die Nachhaltigkeit seiner Haushaltspolitik gewährleisten und Banken so regulieren, dass Fehlanreize, die aus der Systemrelevanz der Banken herrühren, begrenzt bleiben. Jedoch haben die Finanzmärkte trotz der in den europäischen Verträgen festgelegten Nichtbeistandsregel (No-bail-out-Klausel) in der Währungsunion nicht die erhoffte Disziplinierungsfunktion der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik übernommen. Sofern die No-bail-out-Regel in der EWU im Zuge der Krise weiter geschwächt wurde, ergaben sich Anreize, auf Unterstützung anderer Staaten, etwa bei der Sanierung der beaufsichtigten Banken, zu setzen.

267. Mit der Absicht, diese Schwächen zu beheben, sind auf europäischer Ebene zwar in den vergangenen Jahren einige Weichenstellungen vorgenommen worden. Nicht immer war die konkrete Zielrichtung dieser Bemühungen jedoch eindeutig erkennbar. Erst zum Ende des Jahres 2012 haben die europäischen Institutionen in zwei Berichten ihre Vorstellungen zur **mittel- und langfristigen Weiterentwicklung der EWU** vorgestellt. Dabei handelt es sich zum einen um ein Konzept der Europäischen Kommission („Blueprint“, Europäische Kommission, 2012a), zum anderen um den Bericht der vier Präsidenten des Europäischen Rates, der Kommission, der Euro-Gruppe und der Europäischen Zentralbank (EZB) („Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“; van Rompuy, 2012).

In diesen Berichten werden für **drei Politikfelder** Maßnahmen diskutiert, die sich bereits im Entscheidungsprozess befinden oder langfristig umgesetzt werden sollen: die Bankenunion („Integrierter Finanzrahmen“), die Fiskalunion („Integrierter Haushaltsrahmen“) und die Wirtschaftsunion („Integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen“). In allen drei Politikbereichen sehen die beiden Berichte eine stärkere Betonung der gemeinsamen gegenüber der nationalen Verantwortung vor. Darüber hinaus wird die Frage angesprochen, wie die demokratische Legitimität des neu entstandenen Ordnungsrahmens über die drei Politikfelder hinweg langfristig gestärkt werden kann.

268. Im Folgenden werden die bereits auf europäischer Ebene umgesetzten und diskutierten Maßnahmen sowie weitere derzeit absehbare Reformen entlang der skizzierten Politikfelder diskutiert. Sie werden dabei den Vorstellungen des Sachverständigenrates, dem Konzept Maastricht 2.0, gegenübergestellt.

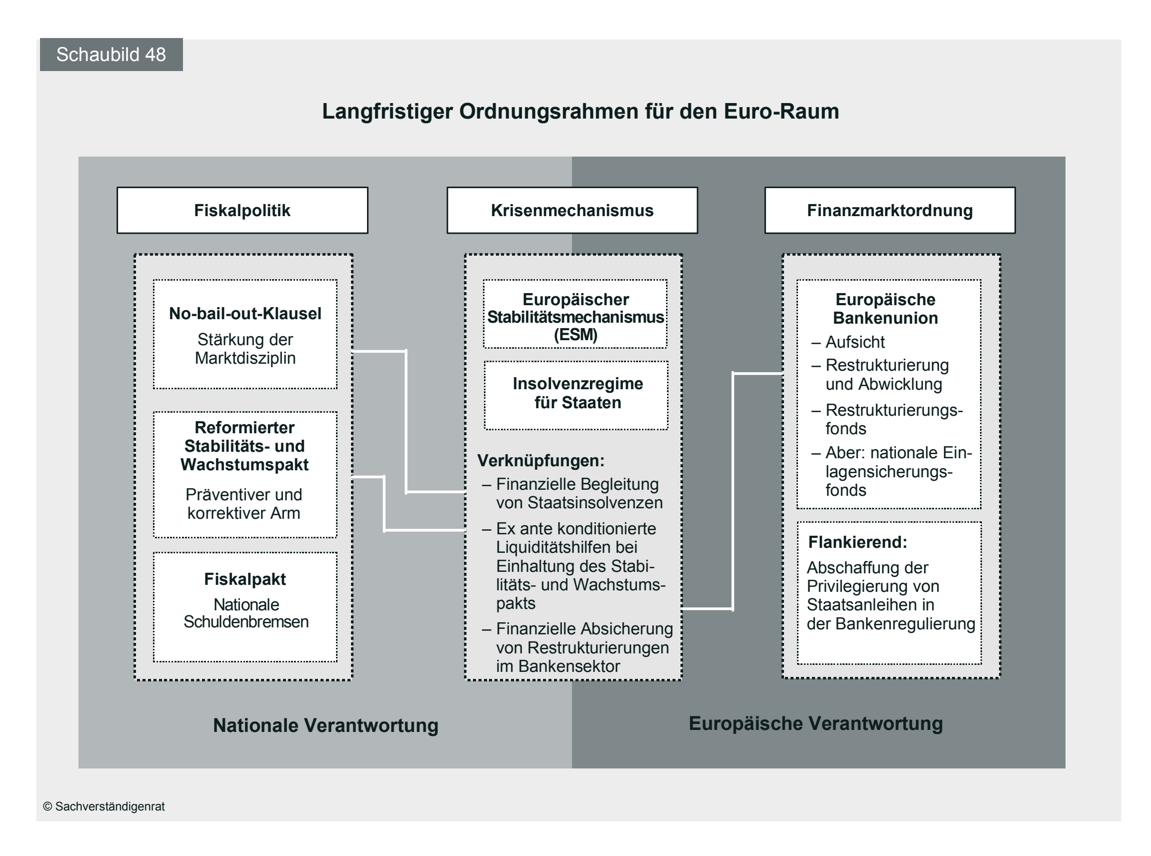
1. Das Konzept des Sachverständigenrates

269. Inwieweit sollen zukünftig im Euro-Raum Kompetenzen in nationaler Verantwortung belassen und inwieweit soll die Wirtschaftspolitik auf der europäischen Ebene koordiniert werden? Soll möglicherweise sogar dort zentral entschieden werden? Der Sachverständigenrat hat seine Vorstellungen für eine tragfähige langfristige Architektur der Währungsunion in Form seines Konzepts **Maastricht 2.0** im Jahresgutachten 2012/13 vorgestellt (JG 2012 Ziffern 173 ff.). Im Kern setzt dieses Konzept auf die Weiterentwicklung des Vertrags von Maastricht. Vor allem sollen dabei die Disziplinierungsfunktion der Märkte wiederhergestellt und die No-bail-out-Klausel konsequent angewandt werden. Die Schwächen des ursprünglichen Konzepts des Vertrags von Maastricht sollen durch bessere Regeln zur fiskalpolitischen Disziplin, einen expliziten Krisenmechanismus, der als Kernelement eine Insolvenzordnung für Staaten enthält, und eine gestärkte Regulierung der Finanzmärkte behoben werden.

270. Das Konzept Maastricht 2.0 umfasst ein **Drei-Säulen-Modell** mit je einer Säule für die Fiskalpolitik, den Krisenmechanismus und die Finanzmarktordnung (Schaubild 48). Diese Säulen unterscheiden sich hinsichtlich des Grades der Zentralisierung der Befugnisse. Am weitesten sollte die Zentralisierung der Kompetenzen im Bereich der Finanzmarktregulierung gehen: Die Erfahrungen seit der Krise haben gezeigt, dass über die gemeinsame Geldpolitik die Möglichkeit besteht, Risiken aus dem Bankensektor auf die Notenbankbilanz zu verlagern. Notwendige Reformen der Bankensysteme in Europa wurden verschleppt, da sich die Banken günstig mit Notenbankliquidität versorgen konnten und so am Leben gehalten wurden.

Diese so entstandenen Anreize, Probleme zu verschleppen, können gestoppt werden, wenn im Rahmen einer **Bankenunion** eine europäische Aufsicht sowie Kompetenzen zur Restrukturierung und Abwicklung von sich in Schieflage befindenden Banken vorhanden sind. Langfristig sollte eine europäische Restrukturierungsagentur über einen gemeinsamen Restrukturierungsfonds, gespeist durch eine europäische Bankenabgabe, sowie eine fiskalische Absicherung etwa über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), finanziert werden. Die Schaf-

Schaubild 48



fung einer gemeinsamen Einlagensicherung ist nicht zwingend erforderlich, wohl aber müssen die nationalen Einlagensicherungssysteme stärker harmonisiert werden.

Beim Aufbau einer Bankenunion muss allerdings zwischen dem Krisenmanagement und der Sicherung langfristiger Stabilität unterschieden werden. Vor allem müssen vor dem Übergang in die Bankenunion, nicht danach, die Altlasten in den Bankbilanzen aufgedeckt und in nationaler Verantwortung bereinigt werden. Aus der Sicht des Sachverständigenrates gehen der bereits beschlossene Rahmen für die gemeinsame Aufsicht und die Vorschläge der Kommission für einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus somit zwar in die richtige Richtung, jedoch weisen beide eine Reihe von Defiziten auf (Ziffern 293 ff.).

Fiskalpolitik

271. In der **Fiskalpolitik** sieht das Konzept Maastricht 2.0 hingegen eine weitgehende Beibehaltung der nationalen Verantwortung vor. Denn eine umfassende Gemeinschaftshaftung würde zwingend erfordern, dass die Mitgliedstaaten einen großen Teil ihrer fiskalpolitischen Souveränität auf die europäische Ebene verlagern. Andernfalls würden Haftung und Kontrolle auseinanderfallen und somit nahezu unvermeidlich negative Anreize erzeugen, die einer soliden Fiskalpolitik entgegenlaufen. Es ist jedoch unrealistisch, dass die Mitgliedstaaten bereit sind, ausreichend starke Durchgriffsrechte der europäischen Ebene in die nationale Haushaltspolitik zu akzeptieren (JG 2012 Ziffer 179).

In der Finanzpolitik laufen letztlich die Linien fast aller Politikbereiche zusammen. Die politischen Entscheidungsträger eines souveränen Staates werden sich nicht gerne in diejenigen

Politikbereiche hineinreden lassen, mit denen sie sich am meisten profilieren können. Das sind typischerweise solche, die Geld kosten. Effektive **Durchgriffsrechte** in der Finanzpolitik würden weit reichende Souveränitätsverzichte der Mitgliedstaaten erfordern. Die Bereitschaft dazu ist nicht zu erkennen. Würden nur teilweise Zuständigkeiten der europäischen Institutionen in der Fiskalpolitik begründet, ohne dass diese die dazugehörenden Durchgriffsrechte erhielten, so entstünde ein System organisierter Verantwortungslosigkeit, wie es die deutsche Finanzverfassung kennzeichnet. Die nationale Verantwortung für nationale finanzpolitische Fehlentwicklungen ließe sich auf die vermeintlich Mitverantwortung tragenden europäischen Institutionen abwälzen. Dies darf nicht zugelassen werden. Souveränität in den und Autonomie für die eigenen Entscheidungen bedeuten zugleich Verantwortung dafür zu übernehmen.

272. Daher sollte die Fiskalpolitik bei strikter Anwendung der No-bail-out-Klausel in nationaler Verantwortung bleiben. Der Sachverständigenrat erkennt allerdings an, dass die Sicherung der Geldwertstabilität in einer Währungsunion durch eine angemessene **Koordinierung der Haushaltspolitik** der Mitgliedstaaten erheblich gefördert werden kann. Dies hilft in der Zukunft, von vornherein eine übermäßige Verschuldung zu verhindern. Dies sollte durch eine Verschärfung des bestehenden regelbasierten Rahmens, insbesondere des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP), sowie durch die koordinierte Einführung nationaler Schuldenbremsen und eine Kontrolle ihrer Bindungswirkung erreicht werden.

Krisenmechanismus

273. Doch selbst die besten Regeln zur fiskalischen Solidität können Krisen nicht endgültig verhindern. Daher ist es notwendig, diese Regeln um einen expliziten **Krisenmechanismus** zu ergänzen. Erst so kann das No-bail-out-Prinzip glaubwürdig werden. Ein Krisenmechanismus dient vor allem der Prävention zukünftiger Krisen. Mit dem ESM wurde ein erster Schritt in diese Richtung unternommen, der jedoch nicht ausreicht. Notwendig ist in der langen Frist vielmehr ein **regelgebundenes Insolvenzregime für Staaten**. Im Gegenzug können sich Länder dann für Liquiditätshilfen vorab qualifizieren, wenn der Nachweis einer soliden Fiskalpolitik gelingt. Insbesondere die Ergänzung des Krisenmechanismus um ein Insolvenzregime ist nötig, um Anreize für eine nachhaltige Fiskalpolitik auf nationaler Ebene zu sichern und die Glaubwürdigkeit der No-bail-out-Klausel zu erhöhen. Gleichwohl kann ein Insolvenzregime erst in Kraft treten, wenn die Altschuldenproblematik deutlich abgemildert ist und die Mitgliedstaaten somit auf dem Weg der Haushaltskonsolidierung ein erhebliches Stück vorangekommen sind.

Der Sachverständigenrat hat, aufbauend auf seinen Überlegungen zu einem Europäischen Krisenmechanismus (JG 2010 Ziffern 159 ff.), einen Vorschlag für ein langfristiges Insolvenzregime unterbreitet (JG 2011 Ziffern 245 ff., JG 2012 Ziffern 181 ff.). Dieser Vorschlag stand im Zusammenhang mit dem Schuldentilgungspakt, dessen Ziel es war, die Schuldenstandsquoten innerhalb von etwa 25 Jahren auf höchstens 60 % des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts zurückzuführen. Nach der Rückführung der Schuldenstandsquoten auf ein tragfähiges Niveau würde demnach ein **quasi-automatischer Mechanismus** greifen: Gerät ein Mitgliedstaat in eine Liquiditätskrise, obwohl seine Schuldenstandsquote unterhalb von 60 % des Bruttoinlandsprodukts liegt, so soll er einen schnellen, in der Höhe begrenzten, Zugang zum

ESM erhalten. Mitgliedstaaten mit Liquiditätsproblemen und einer Schuldenstandsquote in einem Korridor von 60 % bis 90 % des Bruttoinlandsprodukts sollen Zugang zu ESM-Krediten mit ex post-Konditionalität erhalten, sich also im Gegenzug zu einem makroökonomischen Anpassungsprogramm verpflichten. Liegt die Schuldenstandsquote eines Mitgliedstaats oberhalb von 90 % des Bruttoinlandsprodukts, so erhält er nur dann Zugang zu einem ESM-Kredit, wenn er neben einem makroökonomischen Anpassungsprogramm die Staatsschulden unter Einbeziehung des privaten Sektors restrukturiert. Ein solcher Mechanismus hätte zur Folge, dass die Entscheidung zur Umstrukturierung der Staatsschulden dem diskretionären Entscheidungsspielraum der Mitgliedstaaten entzogen, gleichsam objektiviert würde.

274. Ursprünglich war im ESM ein Insolvenzmechanismus angelegt, der den Mitgliedstaaten weit reichende Spielräume für die Entscheidung zur **Umstrukturierung** eingeräumt hätte. Davon ist im gültigen ESM-Vertrag nur noch die Verpflichtung zur Aufnahme von Collective Action Clauses (CAC) in die vertraglichen Bedingungen von Staatsanleihen übrig geblieben. Die Staats- und Regierungschefs schreckten angesichts der Turbulenzen auf den Finanzmärkten, nicht zuletzt der Erfahrungen mit der Umschuldung der griechischen Staatsschulden, vor einem weiter gehenden Insolvenzregime zurück. Die Finanzmarktteilnehmer sahen in der Einrichtung eines Insolvenzregimes die Drohung, bereits in der kurzen Frist einen Teil der Staatsanleihen in ihrem Portfolio abschreiben zu müssen. Es verwundert daher nicht, dass sie versuchten, dieses Risiko zu minimieren und sich aus Staatsanleihen der von ihnen als problematisch eingestuften Mitgliedstaaten des Euro-Raums zurückzuziehen.

275. Der Sachverständigenrat versteht seine Vorschläge für ein staatliches Insolvenzregime als **Element des langfristigen Ordnungsrahmens**, weil ihm solche Reaktionen auf den Finanzmärkten angesichts des Abschreibungsbedarfs von Staatsanleihen bewusst sind. Gleichwohl ist die Einrichtung eines staatlichen Insolvenzregimes in der längeren Frist sinnvoll, um erstens Unsicherheiten der Gläubiger bei einer Umschuldung zu reduzieren. Zweitens verhindert ein Insolvenzregime die Verschleppung einer Umstrukturierung der Staatsverschuldung. Drittens führt sie dazu, dass die unterschiedliche Bonität in den Zinsen von Staatsanleihen im Euro-Raum zukünftig weiterhin eingepreist wird und die Finanzmärkte ihrer Disziplinierungsfunktion nachkommen. Dies ist umso wichtiger, nachdem die EZB mit ihren Outright Monetary Transactions (OMT) die Bereitschaft zum Staatsanleihekauf signalisiert hat. Trotz der Verbindung mit einem ESM-Programm wird die EZB nicht verhindern können, dass Mitgliedstaaten mit übermäßiger Verschuldung in ihren Konsolidierungsanstrengungen nachlassen und sich auf die Geldpolitik verlassen.

276. In der aktuellen Situation liegen die Schuldenstandsquoten teilweise noch weit jenseits von 60 % des Bruttoinlandsprodukts. Selbst wenn eine Insolvenzordnung erst mit erheblichem zeitlichem Abstand in Kraft treten würde, dürften die Schuldenstände bis dahin noch nicht hinreichend zurückgeführt worden sein. Daher muss den **Anreizen**, die mit einem staatlichen Insolvenzregime verbunden sind, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Beteiligung privater und staatlicher Gläubiger im Rahmen einer geordneten Staatsinsolvenz bedeutet einen zumindest teilweisen Vermögensverlust der Gläubiger. Dies ist nicht das Ziel einer Insolvenzordnung für Staaten. Ihr Ziel ist vielmehr die Begrenzung der Gläubigerbetei-

ligung durch die Reduzierung der Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer Krise. Jedoch gibt es einen gegenläufigen Effekt: Stellt eine institutionalisierte Umschuldungsmöglichkeit den staatlichen Schuldnern in Aussicht, dass sie nicht voll für ihre Schulden aufkommen müssen, so erhalten sie bei einem hohen Schuldenstand den Anreiz, auf diese Umschuldung zu bauen und sich noch höher zu verschulden. Weil die Gläubiger dies erwarten, werden sie wiederum höhere Risikoaufschläge verlangen. Es ist schwer zu sagen, welche Disziplinierungswirkung sich daraus ergibt.

Die Begrenzung möglicher Verluste für die Gläubiger im Rahmen eines Insolvenzregimes reduziert zum einen die Wahrscheinlichkeit, dass es zu sich selbstverstärkenden Zinsentwicklungen auf den Finanzmärkten kommt. Zum anderen bedeuten die Anreize der Schuldner zur höheren Verschuldung wiederum höhere Risikoaufschläge. Der Staatskredit wird dadurch letztlich teurer, während sich der Spielraum zur Staatsverschuldung erweitert. Im Hinblick auf eine Begrenzung der Staatsverschuldung wäre dann wenig gewonnen.

Welcher dieser Anreize dominiert, hängt von der Wirkung dieser sich **selbstverstärkenden Zinssteigerungsprozesse** ab. Die Furcht davor diszipliniert staatliche Schuldner. Sind die Zinssteigerungen aber erst einmal losgetreten, besteht die Gefahr, dass selbst ein Mitgliedstaat, der durchaus in der Lage wäre, seine Haushaltsprobleme aus eigener Kraft zu bewältigen, den Marktzugang verliert. Sieht ein Mitgliedstaat deshalb keine Chance mehr, sich zu tragfähigen Konditionen zu refinanzieren, so können Konsolidierungsbemühungen auf fatalistische Weise erlahmen und die Risikoprämien weiter ansteigen. Der Vertrauensverlust der Märkte in die Solvenz eines Staates würde so zu einer sich selbsterfüllenden Prophezeiung werden (Cole und Kehoe, 2000). Die Konsolidierungsanstrengungen müssen daher erkennbar die Schuldentragfähigkeit eines Mitgliedstaats herstellen können, sonst sind sie politisch nicht durchsetzbar. Aus diesem Grund war etwa die Umschuldung Griechenlands im Jahr 2012 richtig. Sie hat letztlich die dortigen Konsolidierungsbemühungen nicht konterkariert.

277. Hinzu kommen mögliche Ansteckungseffekte. In der jetzigen Situation können übermäßig verschuldete Mitgliedstaaten daher bei sich selbst verstärkenden Zinserhöhungen auf Hilfen anderer Mitgliedstaaten im Rahmen des ESM oder der EZB im Rahmen der OMT hoffen. Das Vertrauen auf die Disziplinierungswirkung der Finanzmärkte kann aufgrund der dort bestehenden Selbstverstärkungsprozesse enttäuscht werden.

278. Aus diesen Gründen ist das ursprünglich vom Sachverständigenrat konzipierte Modell einer Insolvenzordnung aktuell nicht unmittelbar umsetzbar. Es sollte aber Ziel der Politik sein, eine Insolvenzordnung in den langfristigen Rahmen der Währungsunion zu integrieren. Auf dem Weg dahin müssen strengere Anreize als bisher auf Seiten der Nachfrage und des Angebots nach Staatsanleihen dazu beitragen, die Staatsverschuldung zu begrenzen und zurückzuführen. Hierzu zählen strikte Begrenzungen der Investitionen von Banken in Staatsanleihen sowie eine konsequente Umsetzung der im SWP und im Fiskalpakt festgelegten Fiskalregeln.

Wirtschaftspolitik

279. Der Sachverständigenrat sieht hingegen keine Notwendigkeit, die **Wirtschaftspolitik** weitergehend zu harmonisieren, wie etwa in der Arbeitsmarktpolitik. Unterschiedliche Präferenzen und Institutionen sprechen gegen eine weitreichende Harmonisierung oder gar eine Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene (Ziffern 497 ff.). Es ist eine Stärke Europas, dass der gemeinsame Wirtschaftsraum auf immer wieder neue und komplexe Herausforderungen, die in einer sich immer stärker vernetzenden und sich stetig wandelnden Welt auftreten, aufgrund seiner Unterschiede mit der Antwort reagieren kann, die sich im Wettbewerb untereinander als die beste herausstellt. Systemwettbewerb ist in einer unsicheren Welt ein Erfolgsgarant, kein Erfolgshemmnis.

Statt eine Einförmigkeit der Ansätze anzustreben, sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, jeweils die auf ihre spezifischen Gegebenheiten passenden notwendigen Reformen zur Sicherung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu unternehmen. Bei den dabei notwendigen Reformen von den Erfahrungen, Erfolgen und Misserfolgen anderer europäischer Partner zu lernen, sollte aufgrund der partnerschaftlichen Verbundenheit der europäischen Staaten besonders leicht möglich sein. Einen derartigen Lernprozess durch eine übermäßige Harmonisierung von vornherein auszuschließen, ist nicht anzuraten.

280. Der Sachverständigenrat spricht sich daher gegen das das derzeit diskutierte **Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit** (Convergence and Competitiveness Instrument, CCI) aus, mit dem sich Mitgliedstaaten in vertraglichen Vereinbarungen gegenüber der europäischen Ebene zu konkreten Reformen – im Gegenzug für eine finanzielle Unterstützung – verpflichten sollen (Ziffern 345 ff.). Ein Eingreifen der europäischen Ebene sollte sich auf Programmländer beschränken, weil diese durch den Verlust des Marktzugangs häufig in ihren Möglichkeiten zur eigenständigen Gestaltung von Reformen beschnitten sind, sowie auf Fälle, in denen akute makroökonomische Ungleichgewichte die Stabilität der gesamten Währungsunion beeinträchtigen. Im Normalfall hingegen haben die Mitgliedstaaten selber die Möglichkeiten und ein hinreichend großes Eigeninteresse daran, die notwendigen Reformen durchzuführen.

Eine andere Meinung

Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zur institutionellen Weiterentwicklung des Euro-Raums eine abweichende Meinung.

281. Die Mehrheit des Rates setzt mit ihrem Konzept „**Maastricht 2.0**“ auf einen institutionellen Rahmen für die Währungsunion, der so beschaffen sein soll, dass „die Marktkräfte wieder ihre disziplinierende Entwicklung entfalten können“ (Ziffer 355). Dazu soll die Nichtbeistandsklausel des Vertrags von Maastricht um eine Insolvenzordnung für Staaten ergänzt werden und eine ex ante-Qualifizierung für Liquiditätshilfen durch den Ausweis einer soliden Fiskalpolitik erreicht werden.

282. Das uneingeschränkte Vertrauen, das die Mehrheit des Rates damit in die ordnenden **Kräfte der Finanzmärkte** setzt, ist schwer nachzuvollziehen. Waren es nicht die Entscheidungsträger in Banken, Hedgefonds und anderen Finanzinstitutionen, die mit ihren Fehlentscheidungen ganze Volkswirtschaften in **schwerste Krisen** geführt haben? Wie kann erwartet und begründet werden, dass es denselben Akteuren in Zukunft erfolgreich gelingen wird, den Staaten gegenüber eine wirksame Disziplinierung zu betreiben? Und ist es, insbesondere im Fall Spaniens und Irlands, nicht geradezu paradox, dass dieselben Entscheidungsträger, zu deren Rettung fiskalisch gesunde Länder enorme Schulden aufnehmen mussten, nun die Verantwortung dafür tragen sollen, dass die Politiker in diesen Ländern in Zukunft eine ordentliche Haushaltspolitik betreiben?

Nichts hat sich in der Zeit seit der Gründung der Europäischen Währungsunion so sehr bestätigt wie das Diktum der Delors-Kommission aus dem Jahr 1989: Beschränkungen, die von Marktkräften ausgehen, sind entweder **zu langsam und zu schwach** oder **zu plötzlich und zu zerstörerisch**.[1]

283. Wenn **große Volkswirtschaften** wie die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und Japan relativ unbeschadet durch die Krisenjahre gekommen sind und dabei zugleich eine wichtige stabilisierende Rolle für die gesamte Weltwirtschaft wahrnehmen konnten, so ist das primär darauf zurückzuführen, dass sie in ihrer Politik wirkungsvoll gegenüber erratischen Stimmungsschwankungen der Finanzmärkte abgeschottet sind. Da ihre Staatsverschuldung ausschließlich in der heimischen Währung denominiert ist und sie über eine Notenbank verfügen, die notfalls bereit ist, unbegrenzt Staatsanleihen anzukaufen, besteht für diese Staaten keinerlei Insolvenzrisiko und damit auch **kein ernst zu nehmender Marktdruck**. Diese privilegierte Stellung des Staates als Schuldner wird von den Marktteilnehmern durchaus geschätzt, da sie für viele Bereiche auf Aktiva angewiesen sind, die im Prinzip zu 100 % sicher sind. Aus gutem Grund ist in diesen Ländern bisher niemand auf die Idee gekommen, eine Insolvenzordnung für den Staat zu entwickeln oder auch nur „Collective Action Clauses“ für den möglichen Staatsbankrott zu erwägen.

284. Wenn der Euro-Raum in Zukunft über eine stabilere Architektur verfügen soll, darf er sich nicht ungeschützt dem unkalkulierbaren Diktum der Finanzmärkte aussetzen. Er muss sich vielmehr in die Richtung einer **größeren fiskalischen Integration** entwickeln, um sich in ähnlicher Weise wie die anderen großen Währungsräume gegenüber den Finanzmärkten zu emanzipieren. Dabei muss der Schutz gegenüber den Marktkräften unmittelbar einhergehen mit Mechanismen, die anstelle der zweifelhaften Marktdisziplin eine wirkungsvolle politische Disziplin stellen.

285. Der Weg zu mehr politischer Integration in Europa ist heute höchst unpopulär und für die Politik deshalb wenig attraktiv. Aber das darf kein Grund sein, die Währungsunion in einem Zustand zu belassen, der sie sehr viel störungsanfälliger macht als vergleichbare Wäh-

[1] Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Report on economic and monetary union in the European Community - Presented 17 April 1989, Ziffer 30.

rungsräume. Der neuen Bundesregierung kommt hier eine **Vorreiterrolle** zu. Sie hat es in der Hand, bei den Partnerländern für ein Regime zu werben, das auf der einen Seite die Mitgliedstaaten besser gegenüber den Finanzmärkten absichert, auf der anderen Seite aber einen Transfer nationaler fiskalischer Kompetenzen auf die europäische Ebene erfordert. Nur so kann die notwendige **Korrespondenz von Haftung und Kontrolle** gewährleistet werden, die vom Sachverständigenrat an vielen Stellen dieses Gutachtens so sehr betont wird. Nur so kann man die EZB aus der undankbaren Rolle des Notfallhelfers für angeschlagene Staaten befreien. Nur so kann die in der deutschen Öffentlichkeit für so wichtig gehaltene Trennung zwischen Geldpolitik und Staatsfinanzierung wieder klar gezogen werden.

286. Ohne eine realistische Perspektive für eine intensivere Integration droht die Diskussion über die Währungsunion mehr und mehr in eine zumindest teilweise nicht immer unberechtigte und politisch sehr **gefährliche Fundamentalkritik** am Sinn und Zweck einer gemeinsamen Währung abzugleiten. Wie ließe es sich der Öffentlichkeit gegenüber vermitteln, wenn die EZB im Rahmen der OMT einem Staat unter die Arme greifen müsste, der „too big to fail" ist, aber aufgrund interner politischer Schwierigkeiten nicht in der Lage ist, die eigentlich geforderten makroökonomischen Anpassungsprogramme einzuleiten?

287. Die fehlende integrationspolitische Perspektive steht auch der Umsetzung des vom Sachverständigenrat entwickelten **Schuldentilgungspakts** im Wege. Er würde es vor allem den hoch verschuldeten Mitgliedsländern erlauben, ihre Neuverschuldung in den nächsten Jahren in der Form von Anleihen zu finanzieren, für die eine gemeinschaftliche Haftung übernommen wird. Die bisherige, sehr intensive Diskussion zu diesem Lösungsvorschlag hat gezeigt, dass es politisch nur schwer möglich sein dürfte, die **gemeinschaftliche Haftung** ohne eine **direkte gemeinschaftliche Kontrolle** über die nationalen Fiskalpolitiken zu erreichen. Eine explizite Gemeinschaftshaftung mit einem Volumen von mehreren Billionen Euro dürfte zumindest längerfristig die Perspektive einer größeren politischen Integration erfordern, die den Transfer nationaler Kompetenzen im Bereich der Fiskalpolitik auf die europäische Ebene ermöglicht.

288. Das von der Mehrheit des Rates präferierte Modell Maastricht 2.0 zeichnet sich somit nicht nur durch ein unerschütterliches Vertrauen in die Finanzmärkte, sondern auch ein Problem der **Zeitinkonsistenz** aus. Kurzfristig ist mit dem Schuldentilgungspakt eine sehr intensive Integration angelegt, die zur Stabilisierung des Euro-Raums geeignet wäre, ohne dass es einer Stützung durch die EZB bedürfte. Längerfristig wird die für die Gemeinschaftshaftung notwendige Absicherung über eine stärkere politische Integration jedoch durch das Plädoyer für ein Maastricht 2.0 grundsätzlich abgelehnt. Diese Inkonsistenz nimmt der Politik jeden Anreiz, sich eigenständig für die Stabilisierung des Euro-Raums einzusetzen.

289. Das Ideal des Modells Maastricht 2.0 verführt zu einem **Abfinden mit dem Status quo**, das sich gut damit entschuldigen läßt, dass man ja langfristig in die heile Welt von „no-bail out" und strikter Marktdisziplin zurückkehren will. Aber wenn schon eingeräumt wird, dass die OMT eine „neue Welt" im Euro-Raum geschaffen haben, kann man dann wirklich glauben, dass es irgendwann einmal, gleichsam ganz von selbst, wieder zu einem Umschlagen in

die letztlich alte Maastricht-Welt kommen wird? Eine **rückwärtsgewandte Europapolitik** ist nicht besser als jede andere Form einer rückwärtsgewandten Wirtschaftspolitik.

290. Insgesamt gesehen sollte sich die neue Bundesregierung von der scheinbar wiedergewonnen Stabilität des Euro-Raums nicht in Sicherheit wiegen lassen. Die Architektur der Währungsunion ist alles andere als stabil und es ist sehr riskant, sich darauf zu verlassen, dass es der EZB stets gelingen wird, rechtzeitig und umfassend die notwendigen Stützungsmaßnahmen zu ergreifen. Das Problem dieser Architektur besteht nicht darin, dass sie grundsätzlich falsch angelegt ist, es kommt vielmehr darauf, **ein noch unvollständiges Gebäude vollends fertigzustellen**. Die dazu notwendigen Prozesse sind naturgemäß sehr zeitaufwendig. Die EZB hat den Regierungen mit den OMT Zeit gekauft, die sie nun möglichst bald nutzen sollten. Die Zukunft der europäischen Integration liegt jetzt in den Händen der neuen Regierung: Sie hat die historische Chance, die Währungsunion gegen alle Widerstände mutig zu einer **Stabilitätsunion** zu vollenden.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

II. Finanzmarktordnung

291. Die Bankenunion ist ein zentraler Baustein bei der Reform des langfristigen Ordnungsrahmens für die europäischen Finanzmärkte. Ihre Elemente sind: Bankenaufsicht, Bankenabwicklung und Abwicklungsfinanzierung. Im vergangenen Jahr wurden wichtige Schritte dorthin unternommen (Schaubild 49): Das Gesetzgebungsverfahren zum **einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM)** ist abgeschlossen und die EZB soll frühestens in einem Jahr – ab Herbst 2014 – die Aufsicht über die wichtigsten Banken im Euro-Raum übernehmen (Ziffern 293 ff.).

Im Juni 2013 haben sich die Wirtschafts- und Finanzminister zudem auf eine Harmonisierung der nationalen Regeln für die **Restrukturierung und Abwicklung von Banken**, einschließlich ihrer Finanzierung im Rahmen der Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD), geeinigt. Allerdings stehen diese Instrumente nicht für die aktuelle Krisenbewältigung zur Verfügung, da die Anwendung der neuen Regeln nicht vor dem Jahr 2015 geplant ist.[2] Darüber hinaus hat die Kommission im Juli 2013 einen Entwurf für **zentrale Kompetenzen bei der Abwicklung von Kreditinstituten (Single Resolution Mechanism)** und die Schaffung eines **gemeinsamen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund)** vorgelegt (Ziffern 297 ff.), der noch in der laufenden Legislaturperiode beschlossen werden soll.

[2] Nach derzeitigem Planungsstand sollen die Regelungen der BRRD grundsätzlich ab dem Jahr 2015 gelten. Für das Bail-in-Instrument gilt, dass die EU-Mitgliedstaaten die Regelungen ab dem Jahr 2015 anwenden können, spätestens ab dem Jahr 2018 müssen. Für diejenigen Staaten, die am gemeinsamen Abwicklungsmechanismus Single Resolution Mechanism (SRM) teilnehmen, schlägt die Kommission vor, die Regelungen zum Bail-in erst ab dem Jahr 2018 gelten zu lassen (Artikel 88 SRM-Verordnungsentwurf).

Schließlich hat die Euro-Gruppe im Juni 2013 Rahmenbedingungen abgesteckt, unter denen Finanzinstitute zukünftig mit Mitteln des **ESM direkt rekapitalisiert** werden können. Eine gemeinsame europäische Einlagensicherung ist derzeit nicht geplant, vielmehr sollen nationale Einlagensicherungssysteme auf Basis eines Richtlinienentwurfs aus dem Jahr 2010 harmonisiert werden.

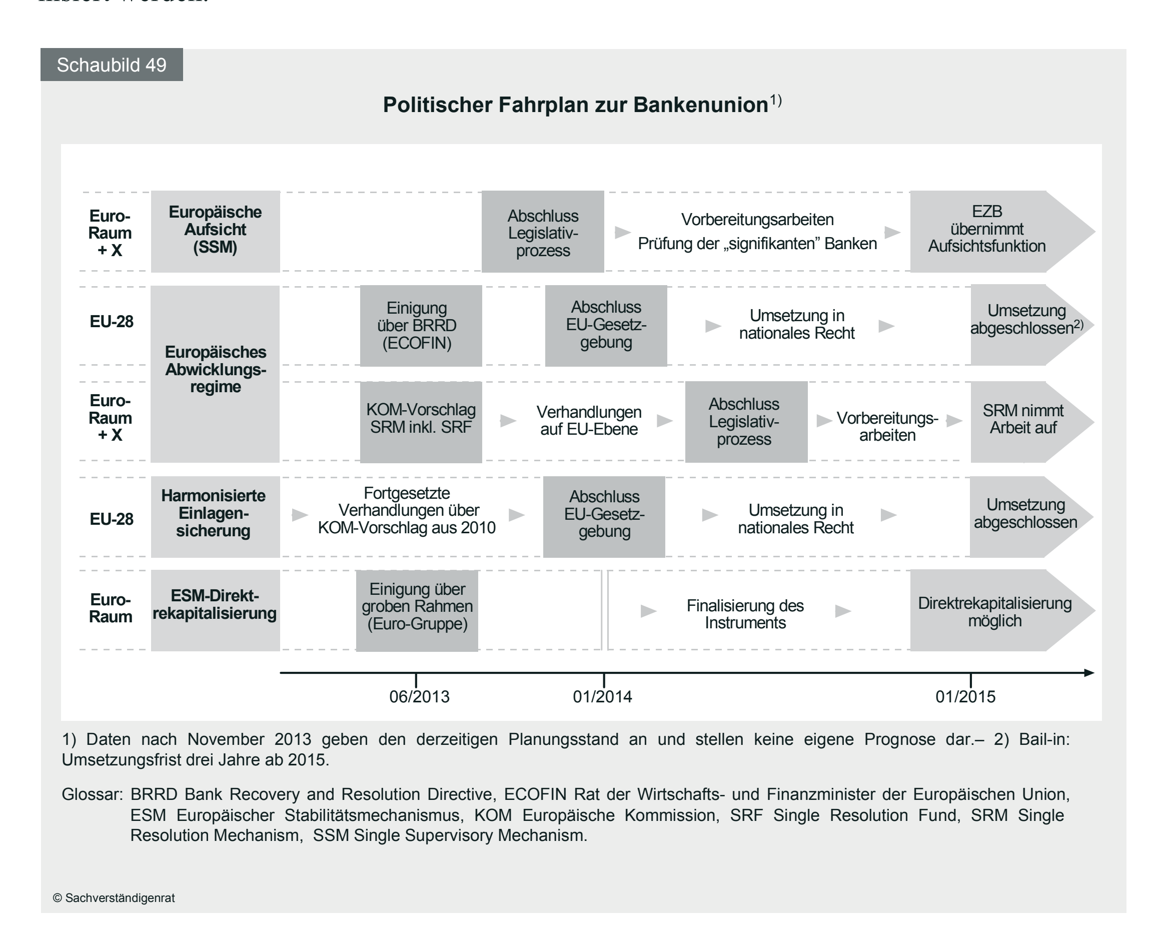


Schaubild 49

Politischer Fahrplan zur Bankenunion[1)]

1) Daten nach November 2013 geben den derzeitigen Planungsstand an und stellen keine eigene Prognose dar.– 2) Bail-in: Umsetzungsfrist drei Jahre ab 2015.

Glossar: BRRD Bank Recovery and Resolution Directive, ECOFIN Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der Europäischen Union, ESM Europäischer Stabilitätsmechanismus, KOM Europäische Kommission, SRF Single Resolution Fund, SRM Single Resolution Mechanism, SSM Single Supervisory Mechanism.

292. Die Diskussion um die Struktur der Bankenunion darf nicht den Blick darauf verstellen, dass **akuter Handlungsbedarf** besteht (Ziffern 373 ff.). In den vergangenen fünf Jahren ist wertvolle Zeit verstrichen, die für eine Sanierung und Rekapitalisierung der Banken auf nationaler Ebene hätte genutzt werden können. Dies muss jetzt entschlossen vorangetrieben werden. Dadurch, dass zentrale Kompetenzen in Aussicht stehen, werden Hoffnungen begründet, Altlasten der Banken auf die europäische Ebene zu verlagern. Hierdurch sinken die Anreize, im Inland zu handeln. Die Möglichkeit einer direkten Rekapitalisierung durch den ESM, die greift, sobald eine einheitliche Aufsicht etabliert ist, dürfte diese Erwartungen nähren.

1. Europäische Bankenaufsicht

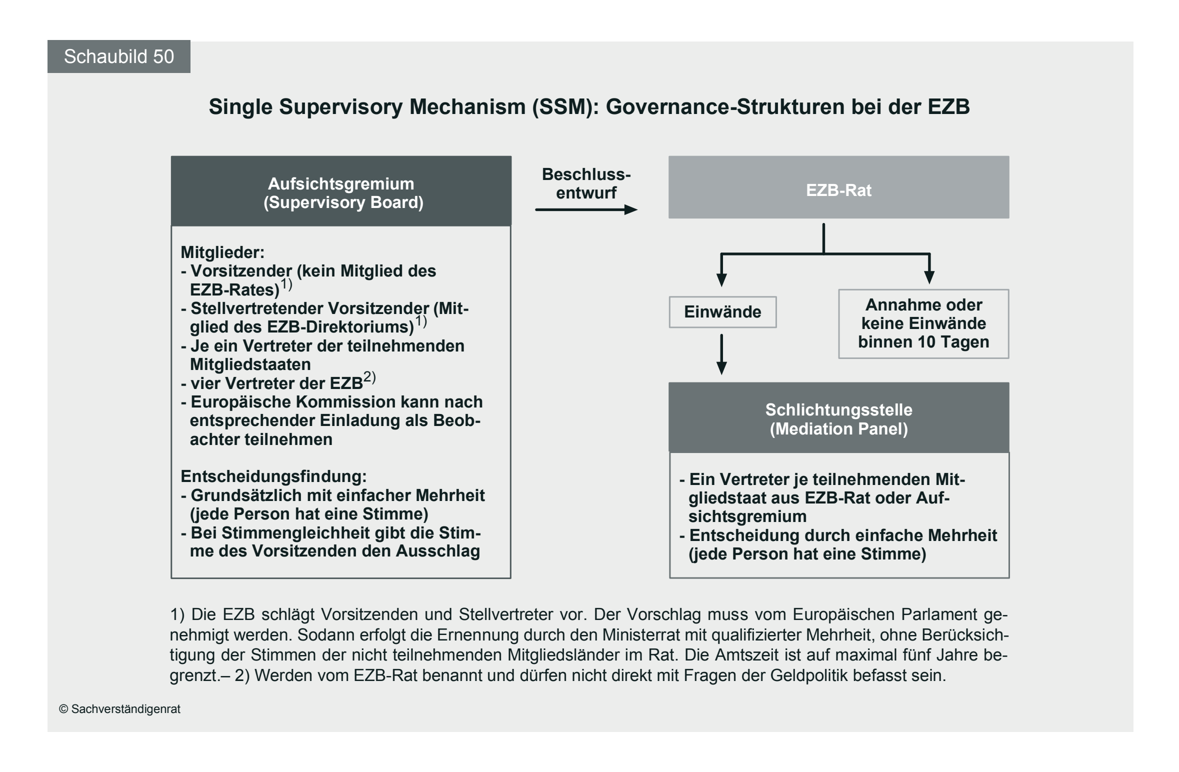
293. Im September 2012 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für **einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus** (SSM) unter Einbeziehung der EZB auf Grundlage von Artikel 127 Abs. 6 AEUV unterbreitet. Die endgültige Fassung des Vorschlags wurde im Herbst 2013 verabschiedet. Zukünftig findet die Aufsicht über Kreditinstitute des Euro-

Raums innerhalb des SSM statt, der sich aus EZB und nationalen Bankenaufsichtsbehörden zusammensetzt. EU-Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Raums können sich dem SSM im Wege der sogenannten engen Zusammenarbeit anschließen (Opt-in). Die EZB hat zwar grundsätzlich die Aufsichtsverantwortung für sämtliche Kreditinstitute, im Gegensatz zum ursprünglichen Kommissionsentwurf beaufsichtigt sie jedoch nur „signifikante" Institute direkt. Hierzu zählen die jeweils drei größten Institute eines Mitgliedstaats, Institute mit einer Bilanzsumme von mehr als 30 Mrd Euro und Institute, deren Bilanzsumme mehr als 20 % des Bruttoinlandsprodukts des Sitzlandes ausmacht.

Den nationalen Aufsichtsbehörden fällt die Aufsicht über die übrigen, „weniger signifikanten" Institute zu, wobei die Aufseher an Rahmenvorgaben der EZB gebunden sind. Die EZB kann die Direktaufsicht über „weniger signifikante" Institute nur an sich ziehen, falls dies zur „Sicherstellung der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards erforderlich ist" (Artikel 6 Abs. 5 SSM-Verordnung). Offenbar soll die EZB keine Befugnisse zur Frühintervention gegenüber „weniger signifikanten" Instituten erhalten (Deutsche Bundesbank, 2013a). Diese Einschränkung würde allerdings die Kompetenzen der zentralen Aufsicht schwächen, und es könnten unterschiedliche Aufsichtsregime entlang der Trennung zwischen „signifikanten" und „weniger signifikanten" Banken entstehen.

294. Um **Interessenkonflikten** zwischen Bankenaufsicht und Geldpolitik vorzubeugen, wird bei der EZB ein Aufsichtsgremium gebildet, das, unterstützt durch einen Lenkungsausschuss, für die Vorbereitung von Aufsichtsentscheidungen zuständig ist (Schaubild 50). Beschlussentwürfe leitet das Aufsichtsgremium dem EZB-Rat als oberstem Entscheidungsgremium der EZB zu. Sie gelten als angenommen, sofern der EZB-Rat nicht binnen zehn Arbeitstagen Einwände erhebt. Andernfalls wird eine Schlichtungsstelle eingeschaltet, die zwischen Aufsichtsgremium und EZB-Rat vermittelt. Hierfür sind allerdings keine Fristen vorgesehen, sodass es möglich ist, dass Beschlussentwürfe auf unbestimmte Zeit in der Schwebe bleiben und Unsicherheit über den Fortgang des Verfahrens entsteht.

295. Nicht-Euro-Mitgliedstaaten, die freiwillig dem SSM beitreten, erhalten zwar einen Sitz im Aufsichtsgremium, sind jedoch nicht im EZB-Rat repräsentiert. Daher werden ihnen vielfältige Möglichkeiten eingeräumt, sich wieder aus dem SSM zurückzuziehen oder sich gar von der Bindung der Entscheidungen des Aufsichtsgremiums fallweise loszusagen. So kann ein Nicht-Euro-Mitgliedstaat den SSM nach drei Jahren kurzfristig und ohne Angabe von Gründen verlassen, aber nach Ablauf von drei weiteren Jahren wieder eintreten. Jederzeit kann er einen Beschlussentwurf des Aufsichtsgremiums ablehnen und, sofern das Aufsichtsgremium nicht abhilft, den SSM verlassen, ohne an den fraglichen Beschluss gebunden zu sein. Erhebt der EZB-Rat einen Einwand gegen einen Beschlussentwurf des Aufsichtsgremiums, kann ein Nicht-Euro-Mitgliedstaat sich von der Bindung eines vom Entwurf abweichenden Beschlusses lossagen. Daraufhin kann die EZB die Zusammenarbeit mit dem Mitgliedstaat aussetzen oder beenden.



296. Wenngleich die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Bankenaufsicht ein **richtiger und wichtiger Schritt** auf dem Weg zur Bankenunion im Sinne des Konzepts Maastricht 2.0 ist, so bleibt die Ausgestaltung im Rahmen des SSM, insbesondere auf Basis von Artikel 127 Abs. 6 AEUV, ein unbefriedigender Kompromiss. Daher sollten die gegenwärtigen Ausgestaltungsmängel des SSM mittelfristig behoben werden, nötigenfalls durch Anpassung des europäischen Primärrechts:

– Mindestvoraussetzung für von der Geldpolitik **strikt getrennte Aufsichtsentscheidungen** ist, dass das Aufsichtsgremium bei der EZB eigenständig und letztverantwortlich entscheiden kann. Vorzuziehen ist die Ansiedlung der Bankenaufsicht bei einer eigenständigen, neu zu schaffenden Institution. Die vorgeschlagene Governance-Struktur bei der EZB ist jedenfalls nicht geeignet, Interessenkonflikte zwischen Geldpolitik und Aufsicht vollständig zu lösen. Zudem besteht die Gefahr, dass langwierige Verhandlungen effektives aufsichtliches Eingreifen verhindern und Verfahren zu lange in der Schwebe bleiben. Angesichts der Governance-Struktur der europäischen Aufsicht sollte die deutsche Zweiteilung der Aufsicht zwischen der Deutschen Bundesbank und der BaFin allerdings überdacht werden, da sie zu zusätzlichen Reibungsverlusten führen kann.

– Eine Einbindung der EU-Staaten außerhalb des Euro-Raums in die Bankenunion ist angesichts hoher Marktanteile von Banken des Euro-Raums – insbesondere in Osteuropa – erforderlich. Daher sollte das Problem der gleichberechtigten und vollumfänglichen Einbindung der **Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Raums** gelöst werden. Ein Zustand, in dem Nicht-Euro-Länder aus dem gemeinsamen Aufsichtsregime austreten können, ist keine sinnvolle dauerhafte Lösung und läuft den Prinzipien des Binnenmarkts entgegen.

– Die **Aufgabenteilung** zwischen EZB und nationalen Behörden darf nicht dazu führen, dass es zu einer faktischen Zweiteilung der Bankenaufsicht entlang fest vorgegebener Größenkategorien kommt. Die EZB sollte jederzeit die direkte Aufsicht über „weniger signifikante" Institute an sich ziehen können und sogar hierzu verpflichtet sein, wenn zentrale Kennziffern für die Eigenkapitalausstattung der Banken kritische Schwellenwerte unterschreiten.

2. Harmonisierung und Zentralisierung von Abwicklungsverfahren

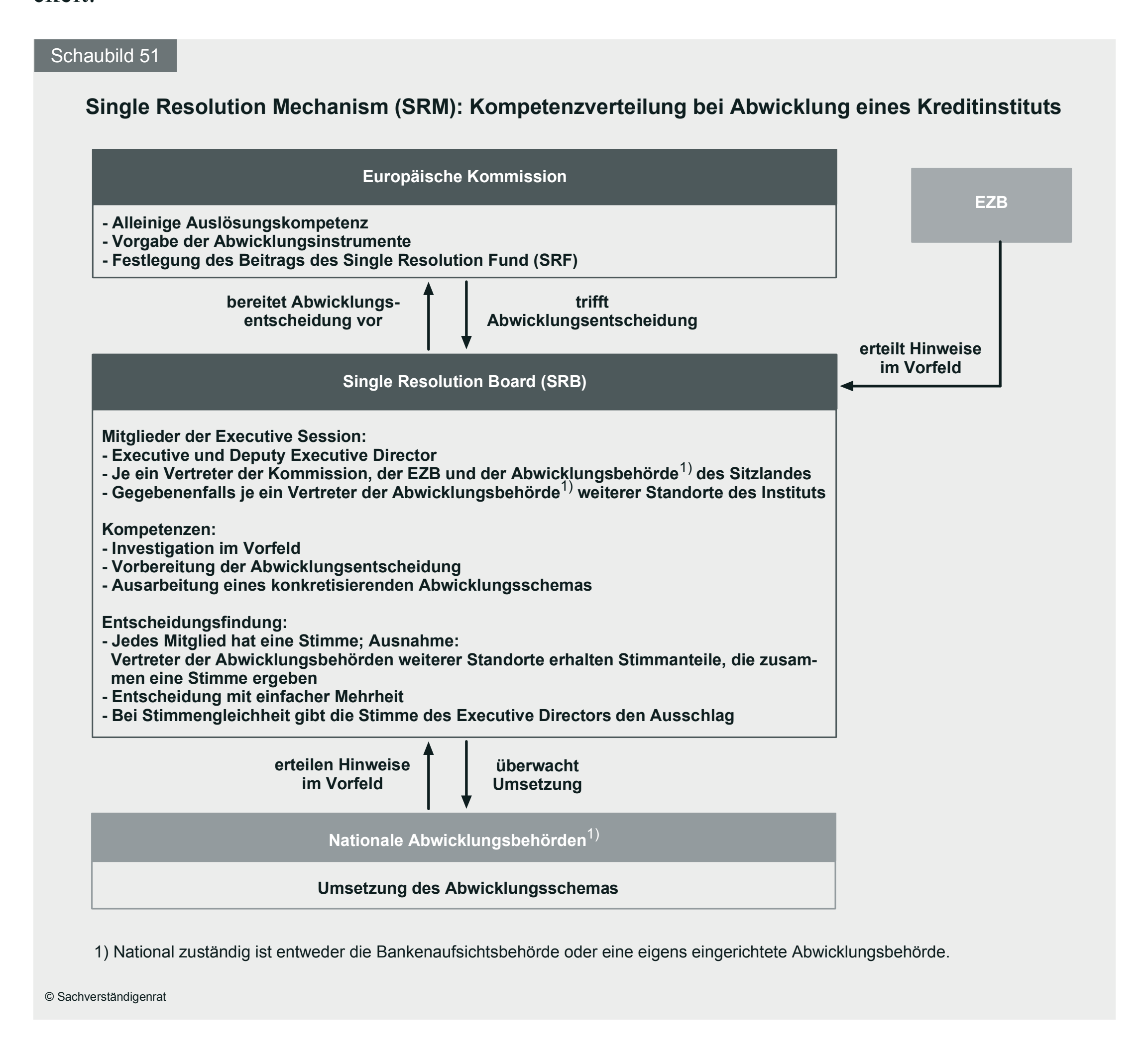
297. Europäische Entscheidungskompetenzen bei Restrukturierung und Abwicklung von Kreditinstituten sind eine notwendige Ergänzung der gemeinsamen Bankenaufsicht (JG 2012 Ziffern 309 ff.). Ihre Grundlage ist die Vereinheitlichung von Regeln für den Umgang mit angeschlagenen Kreditinstituten, welche die Kommission mit der Harmonisierungsrichtlinie BRRD im Juni 2012 auf den Weg gebracht hat. Hierüber hat der EU-Ministerrat im Juni 2013 eine Einigung erzielt (Rat der Europäischen Union, 2013a). Im Juli 2013 hat die Kommission die Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen innerhalb eines **Single Resolution Mechanism (SRM)** sowie die Schaffung eines gemeinsamen **europäischen Bankenabwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF)** vorgeschlagen (Europäische Kommission, 2013a). Zusätzlich hat die Kommission wesentliche Regelungen der BRRD in den Verordnungsvorschlag zum SRM integriert, sodass die Teilnehmerstaaten insofern kaum mehr nationale Spielräume bei der Umsetzung der BRRD haben.

298. Der SRM regelt das Zusammenspiel zwischen Europäischer Kommission als wichtigster Entscheidungsinstanz, EZB, national zuständigen Behörden sowie einer neu zu schaffenden europäischen Agentur mit Sitz in Brüssel, dem **Single Resolution Board (SRB)**. National zuständig können die jeweiligen Bankenaufsichtsbehörden sein, je nachdem, ob die Mitgliedstaaten ihnen Abwicklungskompetenzen zuweisen. Hieraus und aus der Einbindung der EZB ergibt sich eine institutionelle Schnittmenge mit dem SSM. Der Zuständigkeitsbereich des SRM knüpft direkt an den des SSM an, da dessen Teilnehmerstaaten zwingend unter den SRM fallen. Im Umkehrschluss folgt daraus, dass Mitgliedstaaten, die aus dem SSM herausoptieren, auch aus dem SRM ausscheiden.

Anders als beim SSM wird nicht zwischen „signifikanten" und „weniger signifikanten" Instituten unterschieden, sodass die Verfahrenshoheit zunächst immer auf der europäischen Ebene liegen würde, unabhängig von der „Systemrelevanz" eines Instituts. Dies ist sinnvoll, denn in einem integrierten Finanzmarkt erhalten Bankenkrisen, selbst wenn sie in Fehlentwicklungen bei ausschließlich lokal tätigen Instituten wurzeln, schnell eine grenzüberschreitende Dimension.

299. Die Entscheidung, ob und in welchem Rahmen ein Institut abzuwickeln ist, liegt nach dem vorliegenden Vorschlag ausschließlich bei der Kommission (Schaubild 51). Im Rahmen einer Ermessensentscheidung prüft sie, ob die Voraussetzungen für eine Abwicklung vorliegen. Insbesondere prüft sie, ob ein öffentliches Interesse gegeben ist, denn nur dann liegt die

Verfahrenshoheit beim SRM.[3] Mit der **Abwicklungsentscheidung** legt die Kommission die anzuwendenden Abwicklungsinstrumente fest und bestimmt, in welchem Umfang Mittel des SRF genutzt werden. Besteht kein öffentliches Interesse, liegt die Zuständigkeit auf mitgliedstaatlicher Ebene, und das betroffene Institut wird nach den dort geltenden Regeln abgewickelt.



Sämtliche weitere Entscheidungskompetenzen im Rahmen des SRM liegen beim SRB. Sein Entscheidungsgremium besteht aus dem Executive Director, dem Deputy Executive Director, je einem Vertreter der Kommission und der EZB sowie je einem Vertreter der national zuständigen Behörden. An konkreten Abwicklungsverfahren sind Vertreter nicht betroffener Länder nicht beteiligt. Hierbei sind die Abstimmungsmodalitäten so ausgestaltet, dass die

[3] Nach dem Verordnungsvorschlag ist eine „Abwicklungsmaßnahme als im öffentlichen Interesse liegend zu betrachten, wenn sich damit eines oder mehrere (…) Abwicklungsziele erreichen lassen, wenn sie mit Blick auf die Erreichung dieser Ziele verhältnismäßig ist und wenn dies bei einer Liquidation des Unternehmens im Wege eines regulären Insolvenzverfahrens nicht im selben Umfang der Fall wäre“ (Artikel 16 Abs. 4 SRM-Verordnungsentwurf). Abwicklungsziele sind: „(a) die Gewährleistung der Kontinuität kritischer Funktionen; (b) die Vermeidung signifikanter negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität, unter anderem zur Vermeidung einer Ansteckung, und die Erhaltung der Marktdisziplin; (c) der Schutz öffentlicher Mittel durch geringere Inanspruchnahme außerordentlicher finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln; (d) der Schutz der unter die Richtlinie 94/19/EG fallenden Einleger und der unter die Richtlinie 97/9/EG fallenden Anleger“ (Artikel 12 Abs. 2 Verordnungsentwurf).

Vertreter von EZB und nationalen Behörden grundsätzlich keine Mehrheit erlangen können. Dies soll verhindern, dass die Bankenaufsicht aus Furcht vor Aufdeckung eigener Fehler in der laufenden Aufsicht Abwicklungsentscheidungen hinauszögert (Regulatory Forbearance).

300. Die EZB sowie national zuständige Behörden sind nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, dem SRB potenzielle Abwicklungsfälle anzuzeigen. Ein kritischer Punkt hierbei ist, wie mit dem wohl nie vollständig zu lösenden **Problem asymmetrischer Information** zwischen SRB und im Regelfall besser informierten Bankenaufsehern umgegangen wird. Ein Informationsaustausch ist zwar grundsätzlich im gemischt besetzten Gremium SRB möglich. Dies bietet jedoch keine Gewähr dafür, dass die Bankenaufsicht das SRB jederzeit und vollständig informiert. Daher sieht der Kommissionsvorschlag vor, dass Frühinterventionsmaßnahmen der Bankenaufsicht zwingend an das SRB zu melden sind. Zudem erhält das SRB eigene Informationsrechte gegenüber den Instituten.

Abwicklungsmaßnahmen werden von den nationalen Behörden umgesetzt, wobei sie durch das SRB überwacht werden. Gegebenenfalls kann das SRB betroffene Institute direkt anweisen, allerdings beschränkt sich diese Befugnis auf die „Übertragung spezifischer Rechte, Vermögensgegenstände und Verbindlichkeiten“ eines Instituts sowie auf die „Umwandlung von Schuldinstrumenten mit einer vertraglichen Umwandlungsklausel“ (Artikel 26 SRM-Verordnungsentwurf). Somit ist unklar, ob das SRB durchweg über die notwendigen Kompetenzen verfügt, um Maßnahmen eigenständig durchzusetzen, nötigenfalls gegen den Willen nationaler Instanzen.

301. Im Grundsatz ist die Etablierung einer **zentralen europäischen Instanz**, die unabhängige Abwicklungsentscheidungen treffen kann, unter Umständen durch Rückgriff auf Mittel eines gemeinsamen Abwicklungsfonds, richtig. Allerdings enthält das derzeit vorliegende Konzept erhebliche Defizite:

- Die Abstimmungsregeln im SRB mildern zwar das Risiko, dass wichtige Abwicklungsentscheidungen verschleppt werden (Regulatory Forbearance). Die Einbindung der Kommission schon vor einer Abwicklung (und bei der Erstellung von präventiven Abwicklungsplänen) kann jedoch ebenfalls zur Verschleppung von Entscheidungen führen, da im Zuge einer Abwicklung frühere Fehler offen gelegt werden könnten. Darüber hinaus besteht das grundsätzliche Problem einer verstärkten **Vereinnahmung durch externe Interessengruppen** (Regulatory Capture). Denn je zentraler Kompetenzen angesiedelt sind, desto geringer sind die Kosten des Lobbying für international tätige Banken. Diese Probleme sollten grundsätzlich dadurch abgemildert werden, dass einer weiteren, bereits bestehenden Institution die Auslösungskompetenz für Abwicklungsverfahren eingeräumt wird.
- Bei allem Bemühen, durch ein verkleinertes Entscheidungsgremium (Executive Session) in konkreten Abwicklungsfällen zu schnellen Entscheidungen zu gelangen, bleiben die **Entscheidungsstrukturen des SRM komplex**. Dies liegt in der europarechtlichen Notwendigkeit begründet, die Kommission als alleinig auslösungsbefugte Institution in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Die vorgeschlagenen Strukturen lassen schnelle Abwicklungsentscheidungen nicht zu.

- Die europäische Ebene ist bei der Umsetzung von Abwicklungsentscheidungen stark auf die Kooperation nationaler Behörden angewiesen. Es sollte daher sichergestellt werden, dass sie ausreichende Informationen, eindeutige **Weisungskompetenzen** für die von ihr ausgelösten Abwicklungsverfahren erhält und, falls nötig, direkt die Kontrolle über abzuwickelnde Institute übernehmen kann.

302. Die Komplexität, die den Entscheidungsstrukturen durch die Einbeziehung der Kommission hinzugefügt wird, liegt in der Rechtsauffassung begründet, dass im Rahmen der bestehenden EU-Verträge nur eine europäische Institution und eben nicht das SRB als Agentur Entscheidungskompetenzen mit weitreichenden Ermessensspielräumen haben kann (Tröger, 2013). Damit ergibt sich hier die gleiche Problematik wie bereits beim SSM, dass der im Grundsatz richtige Ansatz, im Rahmen der Bankenunion supranationale Kompetenzen zu schaffen, mangels geeigneter Rechtsgrundlage in unbefriedigenden Kompromisslösungen mündet.

Es wird zudem die Auffassung vertreten, dass selbst diese Kompromisslösung rechtlich problematisch sei, da eine derartige Kompetenzübertragung auf die Kommission nicht durch die bestehenden Verträge gedeckt sei (Koschyk, 2013; Weidmann, 2013). Zweifellos sollte in den anstehenden Verhandlungen zum SRM dem Aspekt der **Rechtssicherheit** hohe Priorität eingeräumt werden. Gegen möglicherweise nicht vollständig auszuräumende Rechtsunsicherheiten müssen jedoch die Risiken abgewogen werden, die entstehen, wenn der EZB als Aufsichtsbehörde auf unbestimmte Zeit keine gleichwertigen europäischen Kompetenzen im Bereich der Abwicklung zur Seite gestellt werden.

303. Ein zügiges Voranschreiten zur Schaffung des einheitlichen Abwicklungsmechanismus ist daher geboten. Ebenso wie der SSM in seiner jetzigen Form ist der **SRM als Zwischenlösung** anzusehen, dessen Mängel behoben werden müssen, falls nötig durch Änderungen der EU-Verträge. Nur dies ermöglicht eine hinreichende Trennung von Aufsicht und Geldpolitik, eine unabhängige und effiziente Abwicklungsinstanz sowie die gleichwertige Einbindung von EU-Mitgliedstaaten, die nicht den Euro als Währung haben. Da Vertragsänderungen mit langwierigen Verhandlungen verbunden sein werden, ist es umso wichtiger, dass die Initiative hierzu umgehend ergriffen wird. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Politik den Handlungsdruck verdrängt und sich unzureichende Strukturen dauerhaft verfestigen.

3. Abwicklungsfinanzierung

304. Der wesentliche Grund für spezielle Restrukturierungs- und Abwicklungsverfahren für Kreditinstitute liegt darin, dass sie anders als andere Unternehmen oftmals nicht einfach liquidiert werden können. Aus Gründen des Systemschutzes kann eine Stabilisierung einer Bank geboten sein, etwa um Ansteckungseffekte zu minimieren oder Beeinträchtigungen des Zahlungsverkehrs vorzubeugen. Werden hierzu **Finanzmittel** benötigt, die nicht über den Kapitalmarkt aufgenommen werden können, sollten diese in Zukunft entlang einer klar definierten **Haftungskaskade** organisiert werden: Zuerst müssen die Gläubiger des betroffenen Instituts herangezogen werden. Ihre Forderungen werden in Eigenkapitaltitel umgewandelt, zugleich werden die Anteile der Eigentümer herabgesetzt (Bail-in). An zweiter Stelle stehen

Mittel eines gemeinsamen Abwicklungsfonds. Erst dann sind die Mitgliedstaaten in der Pflicht, Kapital entsprechend eines im Vorhinein definierten Lastenteilungsschlüssels bereitzustellen. Erst danach, nämlich wenn ein Mitgliedstaat aus seinen Pflichten der Lastenteilungsvereinbarung überfordert wäre, kämen Mittel des ESM ins Spiel.

305. Die Vorschläge zur BRRD (und entsprechend zum SRM) decken die ersten beiden Stufen (Bail-in und Abwicklungsfonds) ab. Zudem sollen die Mittel der Einlagensicherungssysteme der Mitgliedstaaten genutzt werden. Für darüber hinaus gehenden Mittelbedarf gibt es keine explizite Regelung. Im Hinblick auf den ESM käme das bisherige ESM-Instrument zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten in Betracht, das die Rückzahlung der Hilfen durch den betroffenen Mitgliedstaat und ein finanzsektorspezifisches Anpassungsprogramm vorsieht (JG 2012 Ziffer 164).

Zukünftig soll es durch ein Instrument ergänzt werden, mit dem der ESM Finanzinstitute direkt rekapitalisieren kann. Der hierzu von der Euro-Gruppe Ende Juni 2013 abgesteckte Rahmen für das **ESM-Direktrekapitalisierungsinstrument** beinhaltet unter anderem, dass der antragstellende Mitgliedstaat einen substanziellen Eigenbeitrag leistet. Dieser richtet sich zunächst danach, ob das betroffene Institut eine Kernkapitalquote von 4,5 % erfüllt, und zwar nach Neubewertung der Bilanz des Instituts einschließlich Stresstest. Falls dies so ist, trägt der Mitgliedstaat 20 % der öffentlichen Finanzhilfen selbst. Falls nicht, muss der Mitgliedstaat fehlendes Kapital beisteuern, sodass eine Kernkapitalquote von 4,5 % erreicht wird. Macht dieser Beitrag des Mitgliedstaats weniger als 20 % der gesamten öffentlichen Hilfen aus, muss der Mitgliedstaat einen weiteren Beitrag leisten, sodass die Anforderung von 20 % Eigenbeitrag nicht unterschritten wird. Im Gegenzug für öffentliche Hilfen erhalten betroffene Finanzinstitute mindestens beihilferechtliche Auflagen. Das Finanzvolumen des Instruments soll zunächst auf 60 Mrd Euro begrenzt werden (Euro-Gruppe, 2013).

306. Über die **Ausgestaltung des Bail-in-Instruments** haben sich die Wirtschafts- und Finanzminister im Rahmen der Verhandlungen über die BRRD Ende Juni 2013 geeinigt. Demnach liegt es grundsätzlich im Ermessen der für die Abwicklung zuständigen Behörden – im Falle des SRM wäre dies die Kommission –, ob Gläubiger durch Anwendung des Bail-in-Instruments Verluste des abzuwickelnden Instituts tragen müssen. Es wird dabei zunächst unterschieden zwischen bail-in-fähigen Verbindlichkeiten und solchen, die niemals dem Bail-in unterliegen, etwa versicherte Einlagen, besicherte Verbindlichkeiten oder sehr kurz laufende Verbindlichkeiten aus Interbankenbeziehungen und Zahlungssystemen (Artikel 38 BRRD-Entwurf). Alle übrigen Verbindlichkeiten sind zwar prinzipiell bail-in-fähig, können jedoch unter gewissen, bislang recht unbestimmt gehaltenen Voraussetzungen teilweise oder ganz ausgenommen werden. In jedem Fall dürfen Verluste der Fremdkapitalgeber nicht die Verluste übersteigen, die im hypothetischen Fall der Anwendung des regulären Insolvenzverfahrens entstanden wären. Der SRM-Entwurf sieht vor, dass die Regelungen zum Bail-in frühestens ab dem Jahr 2018 Anwendung finden. Zur Lösung der akuten Probleme im europäischen Bankensektor tragen sie demnach nicht bei.

307. Der vorgesehene **Abwicklungsfonds** (SRF) soll 1 % der Summe der versicherten Einlagen in den Mitgliedstaaten umfassen. Das wären nach Berechnungen der Kommission Ende 2011 rund 55 Mrd Euro gewesen. Sollten die angesparten Fondsmittel nicht ausreichen, kann das SRB außerordentliche Beiträge erheben oder Darlehen von Dritten aufnehmen, die jedoch innerhalb der Laufzeit vollständig durch Beiträge der Institute ausgeglichen werden müssen. Die Kapazität des SRF und damit der Betrag, über den die Abwicklungsbehörde im konkreten Anwendungsfall verfügen kann, liegt deutlich unter den fiskalischen Bruttoaufwendungen im Zusammenhang mit Kapitalisierungsmaßnahmen in früheren Bankenkrisen. Bei systemischen Krisen lagen diese im Mittel bei 10 % des Bruttoinlandsprodukts (Laeven und Valencia, 2012). Für den Euro-Raum wären das rund 950 Mrd Euro. Dies veranschaulicht, dass in systemischen Krisen aller Wahrscheinlichkeit nach fiskalische Mittel über den Abwicklungsfonds hinaus mobilisiert werden müssen. Diese fallen umso geringer aus, je höher die Eigenkapitalausstattung der Banken ist und je umfänglicher Fremdkapitalgeber zur Tragung von Verlusten herangezogen werden.

308. Die Nutzung von Mitteln des SRF ist zum Teil an die Anwendung des Bail-in-Instruments geknüpft. Dies soll dazu dienen, die Ermessensspielräume hinsichtlich des Ob und des Wie der Gläubigerbeteiligung einzuengen. Werden einzelne Gläubiger(gruppen) ganz oder teilweise vom Bail-in ausgenommen und wird der dadurch fehlende Verlustbeitrag nicht auf andere Gläubiger verteilt, darf der SRF nur dann Mittel bereitstellen, wenn Anteilseigner und Gläubiger Verluste in Höhe von mindestens 8 % der Passiva tragen (Artikel 24 Abs. 6 bis 9 SRM-Verordnungsentwurf). Zudem ist in diesem Fall der Beitrag des Fonds grundsätzlich auf 5 % der Passiva begrenzt. Nur unter nicht näher spezifizierten „außergewöhnlichen Umständen“ darf dieser Beitrag überschritten werden und nur dann, wenn sämtliche unbesicherten, nicht vorrangigen Verbindlichkeiten mit Ausnahme der bail-in-fähigen Einlagen dem Bail-in unterzogen wurden. Vorgenannte Grundsätze sollen auch dann gelten, wenn Verluste der abzuwickelnden Bank auf den SRF abgewälzt werden (Artikel 71 Abs. 3 SRM-Verordnungsentwurf).

Begleitend zu diesen Regelungen wurde im **Beihilferecht** verankert, dass krisenbedingte staatliche Beihilfen für Finanzinstitute nur dann gewährt werden dürfen, wenn zumindest Anteilseigner, Hybridkapitalgeber und Inhaber nachrangiger Verbindlichkeiten an den Verlusten beteiligt werden (Europäische Kommission, 2013c). Auch die Rahmenvereinbarung der Euro-Gruppe zum ESM-Direktrekapitalisierungsinstrument sieht vor, dass zukünftig die Verlustbeteiligung von Gläubigern zum Regelfall werden soll (Euro-Gruppe, 2013).

309. Die SRM-Verordnung regelt darüber hinaus das **Verhältnis zwischen SRF und den Einlagensicherungssystemen** der teilnehmenden Mitgliedstaaten. Erstens sollen Einlagensicherungssysteme im Rahmen eines vom SRB betriebenen Abwicklungsverfahrens Mittel beisteuern. Das Volumen bestimmt sich nach der Höhe der Verluste, die dem Einlagensicherungssystem im herkömmlichen Insolvenzverfahren nach nationalem Recht entstanden wären. Hiermit soll sichergestellt werden, dass es nicht de facto eine Haftungsfreistellung der nationalen Einlagensicherungssysteme durch die europäische Ebene gibt. Voraussetzung hierfür ist, dass die Einleger tatsächlich kontinuierlich auf ihre Einlagen zugreifen können. Sollte das

betroffene Einlagensicherungssystem nicht über ausreichende Mittel verfügen, kann es ein Darlehen vom SRF erhalten (Europäische Kommission, 2013b). Zweitens soll der SRF Darlehen an Einlagensicherungssysteme vergeben können, wenn ihre Mittel zur Entschädigung von Einlegern nicht ausreichen und nicht kurzfristig von den Mitgliedstaaten aufgebracht werden können.

310. Vom Grundsatz her ist es richtig, dass zuerst Anteilseigner und danach Fremdkapitalgeber die Risiken von Kreditinstituten tragen sollen. Mit steigenden Eigenkapitalanforderungen im Rahmen von Basel III wird der Haftungsanteil der Anteilseigner zunehmend ausgebaut. Zusammen mit der Möglichkeit zur Verlustbeteiligung von Gläubigern im Rahmen von Abwicklungsverfahren sollte dies die Anreize richtig setzen. Zudem begrenzen ein Abwicklungsfonds und eine Bankenabgabe künftig den Einsatz von allgemeinen Haushaltsmitteln. Nur eine finanziell ausreichend ausgestattete europäische Abwicklungsinstanz kann unabhängige, entpolitisierte und am Kriterium der Finanzsystemstabilität orientierte Abwicklungsentscheidungen treffen. Allerdings ist das **Gesamtkonzept zur Abwicklungsfinanzierung** aus drei Gründen **lückenhaft und unbefriedigend**.

311. Erstens muss sichergestellt werden, dass das Bail-in-Instrument tatsächlich angewandt wird. Die großen Ermessensspielräume der Abwicklungsbehörde hinsichtlich des Ob und des Wie lassen **erhebliche Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Bail-in** aufkommen. Je weniger glaubwürdig das Bail-in ist, desto stärker wird Fremdkapital letztlich durch implizite staatliche Garantien subventioniert. Zwar sollen direkte öffentliche Finanzhilfen vom Grad der Gläubigerbeteiligung abhängig gemacht werden. Die vorgeschlagenen Regelungen sind jedoch unverbindlich und nicht hinreichend transparent für Investoren.

312. Um die Glaubwürdigkeit des Bail-in-Instruments zu erhöhen, müssen die Ermessensspielräume der Abwicklungsbehörde gering gehalten werden. Dagegen ist das Bedürfnis nach Flexibilität abzuwägen, das aus potenziell systemgefährdenden Ansteckungseffekten resultiert. Ein sinnvoller Lösungsansatz besteht darin, ein Verfahren analog der **Systemic Risk Exception** in den Vereinigten Staaten einzurichten (Goyal et al., 2013). Hiernach muss die Abwicklung so ausgestaltet sein, dass sie möglichst geringe Schäden für das Einlagensicherungssystem nach sich zieht. Das heißt: Eigenkapitalgeber und unversicherte Einleger werden grundsätzlich nicht geschont.

Hiervon darf nur abgewichen werden, wenn ansonsten „schwerwiegende Folgen für die Gesamtwirtschaft oder für die Finanzstabilität“ drohen. Dieses Abweichen vom No-bail-out-Prinzip bedarf einer Zweidrittelmehrheit des Board of Directors der Einlagensicherungsbehörde, einer Zweidrittelmehrheit des Board of Governors des Federal Reserve System und der Zustimmung des Finanzministers in Abstimmung mit dem US-amerikanischen Präsidenten. Übertragen auf den europäischen Fall würde ein Abweichen vom vollumfänglichen Bail-in jeweils starke Mehrheiten des SRB und der betroffenen Finanzminister erfordern.

313. Zweitens fehlt es an klaren und bindenden Finanzierungsregelungen für den Fall, dass Bail-in und Mittel des SRF nicht ausreichen. Mitgliedstaaten sollten daher bindende **Verein-**

barungen zur Lastenteilung schließen, durch die fiskalische Lasten bei grenzüberschreitend tätigen Banken auf Basis der Bedeutung eines Kreditinstituts auf die Mitgliedstaaten verteilt werden (Goodhart und Schoenmaker, 2009). In jedem Fall muss sichergestellt sein, dass die Regierungen Mittel tatsächlich verfügbar machen, sobald ein Kapitalbedarf auftritt. Länder, die hierzu nicht in der Lage sind, können sich an den ESM wenden. Sie müssen aber für diese Mittel direkt haften, das heißt die Banken würden nicht direkt aus dem ESM rekapitalisiert.

Das Problem der Lastenteilung stellt sich nicht nur in der langen Frist, sondern sehr akut, da der SRF nicht zur Lösung aktueller Probleme bestimmt ist. Insbesondere ist der Abschluss von Lastenteilungsvereinbarungen **bereits vor Durchführung der Asset Quality Review** der EZB notwendig (Ziffern 376 ff.). Diese wird durchgeführt, um das Vertrauen in die europäischen Banken wieder herzustellen und den Umfang des Kapitalbedarfs bei den Banken aufzudecken. Damit diese Prüfung ausreichend streng sein kann, muss für den Fall Vorsorge getroffen werden, dass staatliche Mittel für ein Abwicklungsverfahren erforderlich werden.

Lastenteilungsvereinbarungen würden grundsätzlich der Tatsache Rechnung tragen, dass nationale Regierungen Risiken des Bankensektors im Nachhinein durch Änderungen nationaler Gesetzgebung beeinflussen können. Dies gilt trotz weitgehender Harmonisierung der Bankenregulierung in der EU. „Altlasten" sind damit schlummernde Lasten aufgrund risikoreicher Geschäftsmodelle. So können nationale Regelungen des Insolvenzrechts, des Miet- und Immobilienrechts, des Arbeitsrechts und der Arbeitslosenversicherung maßgeblichen Einfluss auf die Aktiva von Banken und die Verwertbarkeit von Sicherheiten haben (Duygan-Bump und Grant, 2009).

314. Drittens wurde das **Problem der Letztsicherung** bislang überhaupt nicht angegangen. Die Letztsicherung hat in der Bankenunion, also nach Übergang von Aufsichts- und Abwicklungskompetenzen auf die europäische Ebene und Bereinigung der Altlasten in nationaler Verantwortung, die Aufgabe, sicherzustellen, dass die Mittel, die die Mitgliedstaaten im Rahmen von Lastenteilungsvereinbarungen zugesagt haben, tatsächlich fließen. Andernfalls würde die Handlungsfähigkeit der europäischen Abwicklungsbehörde dauerhaft von der Zahlungsbereitschaft einzelner Mitgliedstaaten abhängen. Das geplante ESM-Direktrekapitalisierungsinstrument ist jedoch aus folgenden Gründen ungeeignet:

- Der Lastenteilungsschlüssel (Ziffer 305) ist willkürlich gewählt und reflektiert nicht die Bedeutung eines Kreditinstituts für die jeweiligen Mitgliedstaaten. Er sieht pauschal einen Eigenanteil des antragstellenden Mitgliedstaats von mindestens 20 % an den öffentlichen Finanzhilfen vor. Bei sehr schwach kapitalisierten Instituten ist der Eigenanteil umso größer, je höher die ermittelte Kapitallücke und je geringer die angestrebte Kapitalisierung des Instituts ist.
- Da das alleinige Antragsrecht beim Mitgliedstaat liegt, würde die Abwicklungsentscheidung der europäischen Ebene letztlich von seiner Bereitschaft abhängen, einen Antrag zu stellen.
- Problematisch wäre zudem, dass im Regelfall keine Kongruenz zwischen den von einer Bankenabwicklung betroffenen Staaten und den Stimmrechten im Gouverneursrat besteht.

Es wäre zum Beispiel denkbar, dass Mitgliedstaaten, in denen das abzuwickelnde Institut nicht aktiv ist, sich gegen die Gewährung von ESM-Hilfen stellen.

- Darüber hinaus ist es nicht sachgerecht, die Bereitstellung der ESM-Mittel von der fiskalischen Situation des betroffenen Mitgliedstaats abhängig zu machen. Alleiniger Maßstab bei hoheitlichen Abwicklungsentscheidungen und der damit verbundenen Finanzierung sollte vielmehr die Gewährleistung der Stabilität des Finanzsystems sein. Als Kriseninstrument für Staaten wäre der ESM in seiner bisherigen Form zu nutzen.

315. In keinem Fall sollte das ESM-Direktrekapitalisierungsinstrument von Banken als Übergangslösung für den Eintritt in die Bankenunion in Betracht kommen. Damit würde das Prinzip durchbrochen, dass Altlasten in nationaler Verantwortung abgebaut werden müssen (Ziffer 375). Dies setzt die falschen Anreize: Würde dieses Prinzip durchbrochen, dann gäbe es bei den Mitgliedstaaten bereits heute die berechtigte Erwartung, in Zukunft von der Verantwortung für die Risiken ihrer Bankensektoren entbunden werden zu können. Daher ist der vorgeschlagene Rahmen für das **ESM-Direktrekapitalisierungsinstrument abzulehnen**.

III. Fiskalpolitik

316. In den vergangenen Jahren sind Reformen durchgeführt worden, die eine solide Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten sicherstellen sollen. Die bisher umgesetzten Maßnahmen konzentrierten sich auf die Stärkung der **regelgebundenen Elemente der Fiskalpolitik** (Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts und verpflichtende Einrichtung von Schuldenbremsen im nationalen Recht), die Anforderungen an den **haushaltspolitischen Rahmen** der Mitgliedstaaten sowie die **Koordinierung der nationalen Haushalts- und Finanzplanungen** (Europäisches Semester). Die Einzelmaßnahmen wurden zum Teil im Rahmen der Sixpack-Reformen in europäisches Recht überführt, zum Teil als Bestandteile des Fiskalvertrags (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion) in Form eines völkerrechtlichen Vertrags vereinbart (JG 2012 Ziffern 196 ff.).

Damit sind die Arbeiten am institutionellen Rahmen für die Fiskalpolitik weitgehend abgeschlossen. Diese Maßnahmen tragen zu einer Stärkung der regelbasierten Finanzpolitik bei und stärken somit die in der Währungsunion – entsprechend des Konzepts Maastricht 2.0 – benötigte Koordinierung der nationalstaatlichen Haushaltspolitik. Die Grundregel für eine solide Finanzpolitik bildet zwar die strikte Umsetzung der No-bail-out-Regel (Ziffern 271 f.). Die durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie die Umsetzung des Fiskalpakts gestärkte Vorbeugung gegen finanzpolitische Fehlentwicklungen sollte jedoch nicht zu gering geschätzt werden. Jüngere Vorstöße, die auf die Einrichtung einer **Fiskalkapazität**, also eines gemeinsamen Haushalts für den Euro-Raum zur Abfederung asymmetrischer Schocks abzielen (van Rompuy, 2012; IWF, 2013), sind jedoch abzulehnen, da sie die Gefahr permanenter Transfers und negativer Anreize mit sich bringen und von daher nicht mit Maastricht 2.0 kompatibel sind (Ziffern 269 ff.). Die erforderliche Stärkung der Anpassungsfähigkeit bei länderspezifischen Schocks sollte stattdessen über die konsequente Umsetzung der Bankenunion sowie Reformen in anderen Bereichen erreicht werden.

1. Regelgebundener Rahmen

317. Als vorerst letztes Maßnahmenpaket zur Stärkung des haushaltspolitischen Rahmens ist im Mai 2013 das **Twopack** verabschiedet worden. Es umfasst zwei Verordnungen, durch welche die Überwachung von Ländern in einem Defizitverfahren verschärft wird und ein gemeinsamer Haushaltszeitplan eingeführt wird, der das Europäische Semester ergänzt (JG 2012 Ziffern 196 f.). Zudem ist der intergouvernementale **Fiskalvertrag** am 1. Januar 2013 nach Ratifizierung in zwölf Mitgliedstaaten in Kraft getreten. Der Beitritt zum Fiskalvertrag ist für die Staaten des Euro-Raums verpflichtend, um in Zukunft Hilfen aus dem ESM erhalten zu können. Neben den Euro-Mitgliedstaaten haben sieben weitere Mitgliedstaaten den Vertrag unterzeichnet. Von denen haben sich jedoch lediglich Dänemark und Rumänien zur Bindung an die Elemente des fiskalpolitischen Pakts, die den regelgebundenen Rahmen der nationalen Fiskalpolitik stärken sollen, verpflichtet. Die übrigen Unterzeichner aus Nicht-Euro-Staaten sind lediglich an neue Governance-Regeln gebunden.

318. Der wichtigste Bestandteil des Fiskalvertrags, die verpflichtende Einrichtung von **Schuldenbremsen**, die ein strukturelles Defizit von höchstens 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts erlauben, erfordert jedoch Änderungen des nationalen Rechts in den Mitgliedstaaten. Die Umsetzung wird von der Kommission überwacht und kann bei Nichteinhaltung vor den Europäischen Gerichtshof gebracht und sanktioniert werden (Kasten 11). Daneben sind weitere Inhalte des Fiskalvertrags im Zuge der Twopack-Reformen in das europäische Recht übernommen worden, für andere wurden bereits Legislativvorschläge der Kommission angekündigt (Tabelle 18). Allerdings kann die Anwendung des Prinzips der umgekehrten qualifizierten Mehrheit auf allen Stufen des Defizitverfahrens nicht im europäischen Sekundärrecht verankert werden, da dies eine Vertragsänderung (Artikel 126 AEUV) erfordern würde. Wenn im Zuge der vollständigen Umsetzung der Bankenunion die Verträge geändert werden sollten, sollte die entsprechende Änderung des Defizitverfahrens nachgeholt werden.

Tabelle 18

Umsetzung ausgewählter Inhalte des Fiskalvertrags in europäisches Recht

Artikel im Fiskalvertrag	Inhalt	Rechtliche Umsetzung
3	Einführung von Schuldenbremsen	Verpflichtende Umsetzung in nationales Recht, Anforderung an Fiskalrat in Twopack (Verordnung (EU) Nr. 473/2013, Artikel 5)
4	Verringerung des Schuldenstands über 60 % des Bruttoinlandsprodukts um jährlich ein Zwanzigstel	Bereits zuvor geregelt durch Verordnung (EG) Nr. 1467/97, Artikel 2
5	Auflegung eines Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramms, wenn sich ein Mitgliedstaat im Defizitverfahren befindet	Twopack (Verordnung (EU) Nr. 473/2013, Artikel 9)
6	Berichterstattung bei der Begebung von Staatsschuldtiteln	Twopack (Verordnung (EU) Nr. 473/2013, Artikel 8)
7	Abstimmung mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit im Defizitverfahren	Keine
11	Vorabkoordinierung von größeren wirtschaftspolitischen Reformen	Geplante Verankerung in EU-Recht, Kommunikation der Kommission (COM(2013) 166)
12	Regelmäßige Einberufung von Euro-Gipfeln	Keine (Gipfel sind informell)

Kasten 11

Umsetzung des Fiskalpakts in den Mitgliedstaaten des Euro-Raums

Mit der Unterzeichnung des **Fiskalvertrags** sind die teilnehmenden Mitgliedstaaten die Verpflichtung eingegangen, bis zum 31.12.2013 dauerhafte **Budgetregeln**, sogenannte Schuldenbremsen, in ihre nationale Rechtsordnung einzuführen. Die Implementierung und Ausgestaltung der Budgetregeln im Detail obliegt den einzelnen Staaten. Durch den Fiskalpakt wird jedoch eine Reihe von Anforderungen vorgegeben, die durch präzisierende Grundsätze von der Europäischen Kommission (2012b) ergänzt wurden.

Der Erfolg des Fiskalpakts hängt aufgrund der fehlenden Korrektur- und Sanktionsmechanismen auf europäischer Ebene und des in manchen Details großen Spielraums in der Umsetzung der Vorgaben maßgeblich davon ab, wie die Mitgliedstaaten ihre neuen Schuldenbremsen ausgestalten. Eine Expertise von Burret und Schnellenbach (2013) dokumentiert den gegenwärtigen **Stand der Umsetzung** in den Mitgliedstaaten des Euro-Raums. Es zeigt sich, dass sich die Stringenz der Umsetzung und somit die Qualität des daraus entstehenden regelbasierten Haushaltsrahmens zwischen den Ländern teilweise deutlich unterscheidet.

Die Autoren heben positiv hervor, dass gerade von der Krise stark betroffene Mitgliedstaaten wie Spanien und Portugal **sehr ernsthafte und vielversprechende Regelungen** verabschiedet haben. Diese Staaten scheinen erkannt zu haben, dass eine langfristige Verpflichtung zu einer regelorientierten und stabilen Fiskalpolitik bereits kurzfristig dazu beitragen kann, verlorenes Vertrauen der Finanzmärkte zurückzugewinnen (Heinemann et al., 2013). Gleichzeitig hängt jedoch die Umsetzung in einigen Fällen noch dem Zeitplan hinterher (in Belgien und Lettland steht sogar noch die Ratifizierung aus). Zudem trübt die Tatsache, dass sich einige Mitgliedstaaten auf einfachgesetzliche Regelungen verlassen und keine Restriktionen von Verfassungsrang einführen, den Gesamteindruck (Burret und Schnellenbach, 2013).

Tabelle 19 gibt einen Überblick über den aktuellen Stand der Umsetzung und verdeutlicht deren unterschiedliche Elemente in den Mitgliedstaaten (detaillierte Angaben und Verweise zu den entsprechenden Legislativtexten finden sich in Burret und Schnellenbach, 2013). Die augenscheinlichste Vorgabe an die Budgetregeln besteht in der Anforderung, dass das **strukturelle Defizit des Gesamtstaats** maximal 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts betragen darf. Eine dauerhafte Ausnahme besteht lediglich für Mitgliedstaaten, deren Schuldenstand unterhalb von 60 % des Bruttoinlandsprodukts liegt und die geringe Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aufweisen. Bei diesen Mitgliedstaaten kann der Zielwert für das Defizit auf 1,0 % des Bruttoinlandsprodukts erweitert werden.

Die Schwierigkeit der Umsetzung besteht vor allem darin, die geforderte Begrenzung des strukturellen Defizits gesamtstaatlich einzurichten: Nicht nur der Zentralstaat, sondern alle übrigen föderalen Ebenen sowie die Sozialversicherungen müssen berücksichtigt werden, und dies – entsprechend des Wortlauts des Fiskalvertrags – vorzugsweise mit Verfassungsrang. Dies stellt insbesondere Föderalstaaten vor Schwierigkeiten. Daher musste in zahlreichen Staaten explizit geregelt werden, wie die Grenze für das strukturelle Defizit und etwaige Korrekturmaßnahmen auf die einzelnen staatlichen Ebenen aufgeteilt werden.

Die Budgetregeln fast aller Mitgliedstaaten sehen **Ausnahmetatbestände** vor, in denen ein Abweichen von den Zielvorgaben der Budgetregel erlaubt ist. Diese orientieren sich in den meisten Fällen an der Formulierung im Fiskalpakt, der neben einem schweren Konjunkturabschwung ein „außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht

und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat“ als Ausnahmetatbestand nennt. Konkretere Ausnahmen werden in Lettland (bei Gefährdung der nationalen Sicherheit und bei materiellen Verlusten), Portugal (bei strukturellen Reformen) und Spanien (bei Beeinträchtigung der wirtschaftlichen oder sozialen Stabilität) genannt. Zudem müssen Ausnahmen teilweise durch einen Parlamentsbeschluss legitimiert werden.

Tabelle 19

Umsetzung des Fiskalpakts in den Mitgliedstaaten des Euro-Raums[1)]

	AT	BE	CY	DE[2)]		EE	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	LV	MT	NL	PT	SI	SK
Fiskalvertrag vollständig ratifiziert	✓	–	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	–	✓	3)	✓	✓	✓
				HGrG	GG														
Numerische Budgetregel	✓	–	✓	✓	✓	4)	✓	✓	✓	–	✓	✓	✓	✓	4)	5)	✓	6)	4)
umfasst Gesamtstaat	✓		✓	✓	–		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	
Defizitgrenze subnational aufgeteilt	✓		–	–	–		✓	–	–		–	✓	✓	–		✓	7)	6)	
Gültig ab Fiskaljahr	'17		'13	'13	'16'20		'20	'13	'13		'13	'14	'14	'12		'14	'13	'15	
Anpassungspfad bis zum Inkrafttreten	✓		–	–	✓		✓	–	–		–	–	–	✓		–	–	✓	
Verankerung in Verfassung	–		–	–	✓		✓	–	–		–	✓	–	–		–	–	✓	
Ausnahmen gemäß Fiskalpakt	✓		–	✓	✓		–	✓	✓		✓	✓	✓	–		–	–	6)	
Ausnahmen erfordern parlamentarischen Beschluss	✓		–	–	✓		✓	–	–		–	✓	–	–		–	–	6)	
Korrekturmechanismus	✓		✓	–	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	6)	
Korrekturautomatismus	✓		–	–	✓		✓	–	–		–	–	–	✓		–	✓	6)	
Überwachung durch unabhängigen Fiskalrat	8)		–	8)	–		8)	✓	✓		✓	8)	✓	8)		9)	✓	6)	
Erklärungspflicht bei Abweichung von Ratsempfehlung	–		–	–	–		✓	✓	✓		✓	✓	–	–		✓	✓	6)	

1) AT-Österreich, BE-Belgien, CY-Zypern, DE-Deutschland, EE-Estland, ES-Spanien, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, IT-Italien, LU-Luxemburg, LV-Lettland, MT-Malta, NL-Niederlande, PT-Portugal, SI-Slowenien, SK-Slowakei.– 2) Fiskalregel gemäß des geänderten Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) und gemäß des Grundgesetzes (GG) dargestellt.– 3) Ratifizierung wurde vom Generalsekretariat des Rates noch nicht mitgeteilt.– 4) Gesetzentwurf in Vorbereitung.– 5) Mittelfristiges Haushaltsziel (MTO) ist lediglich bei Ausübung der Haushaltspolitik zu berücksichtigen.– 6) Eventuell Gegenstand des Ausführungsgesetzes (in Vorbereitung).– 7) Der Defizitgrenzwert ist zwar nicht auf die einzelnen Jurisdiktionen aufgeteilt, die Regionen, Städte und Gemeinden unterliegen aber eigenen, sanktionsbewehrten Schulden- und Budgetregeln einschließlich Korrekturmechanismen.– 8) Fiskalrat ist noch zu gründen oder Gesetz noch zu verabschieden. Stand: 1. September 2013.– 9) Überwachung durch Staatsrat (Raad van State), stellt keinen unabhängigen Fiskalrat dar.

Quelle: Burret und Schnellenbach (2013)

Die meisten Staaten haben einen konkreten **Mechanismus zur Korrektur signifikanter Abweichungen** von der gesamtstaatlichen Budgetregel implementiert. Vier Staaten (Österreich, Spanien, Lettland und Portugal) gehen sogar über die Anforderungen des Fiskalpakts – der Erstellung eines Maßnahmenplans im Falle einer Abweichung – hinaus und verfügen nun über-

einen Korrekturautomatismus, der nähere Bestimmungen bezüglich des Zeitraums oder des Volumens der Korrektur enthält. Eine derartige Regelung besteht in Deutschland lediglich in der Schuldenbremse des Bundes und ist nicht gesamtstaatlich umgesetzt.

Schließlich verlangt der Fiskalpakt die **Überwachung durch eine unabhängige Institution** auf nationaler Ebene. Jedoch werden an deren konkrete institutionelle Ausgestaltung lediglich einige weitgefasste Anforderungen in den Grundsätzen der Kommission gestellt. Folglich unterscheiden sich die Mitgliedstaaten stark in der Umsetzung. In einigen Mitgliedstaaten wird die Überwachung von bereits bestehenden Institutionen, wie etwa der Zentralbank (Luxemburg) oder dem Rechnungshof (Finnland) wahrgenommen, in anderen wurden die Kompetenzen bestehender Institutionen ausgeweitet, so in Deutschland, wo der bereits bestehende Stabilitätsrat um einen unabhängigen Beirat ergänzt wurde. Positiv heben sich einige Staaten hervor, die unabhängige Fiskalräte gegründet haben. Deren Glaubwürdigkeit dürfte durch die Besetzung mit renommierten, fachkundigen, erfahrenen Mitgliedern, die keine politischen Amts- oder Mandatsträger sind, erhöht werden (Burret und Schnellenbach, 2013). Eine solche Besetzung weisen gegenwärtig insbesondere der irische und portugiesische Fiskalrat auf, die zum Teil sogar mit internationalen Experten besetzt worden sind.

319. Durch diese Reformen wurden die **Sanktionsmöglichkeiten** bei Verstößen gegen den korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts deutlich verschärft. Diese sollen noch um eine zusätzliche Sanktionierungsmöglichkeit im Rahmen der **makroökonomischen Konditionalität** in der Kohäsionspolitik ergänzt werden. Dies wurde von den Staats- und Regierungschefs im Rahmen der Einigung zum mehrjährigen Finanzrahmen der EU für die Jahre 2014 bis 2020 vereinbart (Europäischer Rat, 2013) und ist derzeit Teil der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament. Eine solche zusätzliche Sanktionsmöglichkeit war bereits im Abschlussbericht der van Rompuy-Arbeitsgruppe (Rat der Europäischen Union, 2010), auf deren Empfehlungen der Großteil der bisherigen Reformen des haushaltspolitischen Rahmens zurückgeht, enthalten. Mit ihr sollten explizit Durchsetzungsmaßnahmen für alle EU-Mitgliedstaaten geschaffen werden, also insbesondere für Nicht-Euro-Mitglieder, die nicht im Rahmen des SWP sanktioniert werden können.

Zahlungen und Mittelbindungen der Fonds des Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR)[4] sollen demnach vollständig oder teilweise ausgesetzt werden können, wenn ein Mitgliedstaat keine hinreichenden Maßnahmen in einem Defizitverfahren ergriffen hat. Über die Verhängung dieser Sanktionen stimmt der Rat auf Vorschlag der Kommission mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit ab. Die Höhe der Aussetzung ist gedeckelt und kann bei einem Defizitverfahren bis zu 1 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts betragen. Diese makroökonomische Konditionalität trägt jedoch – gerade bei den reicheren Mitgliedstaaten – wenig zu einer zusätzlichen Abschreckung gegen Verstöße bei und steht zudem im Konflikt mit den Zielen der EU-Kohäsionspolitik (JG 2012 Ziffer 219; Verhelst, 2012). Schließlich soll die makroökonomische Konditionalität nicht nur im Defizitverfahren angewendet werden, sondern ebenso bei

[4] Dieser umfasst neben den Fonds der Regionalpolitik den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds.

nicht getroffenen Maßnahmen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung (Ziffer 342).

320. Diese Reformen sind grundsätzlich geeignet, die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten zu verbessern. Jedoch erzeugt das Nebeneinander der verschiedenen Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Fiskalpakts eine große Intransparenz (JG 2012 Ziffern 220 ff.). Diese sollte langfristig – etwa durch eine Änderung der europäischen Verträge – beseitigt werden. Rechtliche Regeln sind das eine. Sie müssen aber in der Praxis glaubwürdig und effektiv umgesetzt werden. Dies ist umso dringlicher, weil das Scheitern des Stabilitäts- und Wachstumspakts in der Vergangenheit nicht nur durch fehlende Regeln oder Sanktionsmöglichkeiten verursacht wurde, sondern in erheblichem Maße durch deren **mangelhafte Umsetzung** (Kasten 12).

321. Ein wichtiger Baustein zur **verbesserten Umsetzung** ist die Verschärfung der **Anforderungen an die nationale Statistik**, da in der Vergangenheit ein Großteil der Überschreitungen der 3 %-Defizitgrenze nicht zeitnah aufgezeigt und somit Defizitverfahren nicht oder erst zu spät eingeleitet werden konnten. Diese Fehler lassen sich durch zu optimistische Haushaltsplanungen sowie zu optimistische erste Schätzungen im jeweiligen Haushaltsjahr erklären, denen Schwächen der nationalen fiskalischen Institutionen zugrunde lagen (Beetsma et al., 2012). Eine Verbesserung verspricht die Umsetzung der Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (Richtlinie 2011/85/EU), die ein Teil der Sixpack-Reformen gewesen ist. Diese regelt detailliert die Anforderungen an das öffentliche Rechnungswesen und die Veröffentlichungspflichten der Finanzstatistiken.

Weiterhin umfasst die Richtlinie Vorschriften und Verfahren zur Erstellung von Prognosen für die Haushaltsplanung. Dies wurde im Twopack noch um die Anforderung ergänzt, dass die **Haushaltsprognosen** von unabhängigen Einrichtungen bereitgestellt werden müssen. Zudem wurde ebenfalls durch die Sixpack-Reformen (Artikel 8, Verordnung 1173/2011) eine Sanktionsmöglichkeit in Form einer Geldbuße von bis zu 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts geschaffen, wenn ein Mitgliedstaat Daten über Schuldenstand oder Defizite „absichtlich oder aufgrund schwerwiegender Nachlässigkeit“ falsch darstellt. Neben der stärkeren rechtlichen Absicherung laufen derzeit praktische Schritte zur Verbesserung der statistischen Grundlagen, etwa im Rahmen der Anpassungsprogramme in den Programmländern oder durch die Schaffung einer Task Force durch Eurostat, welche die Umsetzung der Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen in den Mitgliedstaaten unterstützt (Europäische Kommission 2013d).

Kasten 12

Überschreitungen des 3 %-Kriteriums vor der Krise

Damit der **Stabilitäts- und Wachstumspakt** seine Wirkung voll entfalten kann und die durch ihn vorgegebenen fiskalischen Grenzwerte eingehalten werden, müssen die rechtlichen Korrekturmöglichkeiten bei Verstößen gegen diese Grenzen konsequent ergriffen werden. Augenscheinlich ist dies vor der Krise nicht der Fall gewesen. Alleine für die jeweiligen Mitglieder des Euro-

Raums lassen sich zwischen 1999 und 2007 auf Basis heute verfügbarer Eurostat-Daten (Stand: August 2013) **32 Überschreitungen** des 3 %-Grenzwerts für das gesamtstaatliche Defizit zählen, ohne dass in nur einem einzigen Fall ein Verfahren auf die letzte Stufe (Artikel 126 Abs. 11 AEUV) gehoben worden wäre. Auf dieser Stufe wäre bereits vor den Sixpack-Reformen die Verhängung einer Geldbuße möglich gewesen.

Häufig wird die fehlende politische Bereitschaft zur Durchsetzung als Ursache für diese scheinbare Wirkungslosigkeit des Defizitverfahrens angesehen. Demnach fehlte insbesondere der Wille der Mitgliedstaaten, der Eröffnung eines Verfahrens oder dessen Verschärfung zuzustimmen, da ihnen dann bei eigenen Verstößen dies ebenfalls gedroht hätte. Das Abstimmungsverhalten im Rat erklärt jedoch nur in den wenigsten Fällen, warum keine Sanktionen eingeleitet wurden. Stattdessen zeigt sich, dass in den frühen Veröffentlichungen der Fiskaldaten – auf deren Basis über die Eröffnung von Defizitverfahren entschieden wird – die Defizite der Mitgliedstaaten tendenziell unterschätzt wurden und somit in der Folgezeit systematisch zu Datenrevisionen führten (De Castro et al., 2013).

So wurde in 11 der 32 Überschreitungen kein Verfahren eingeleitet, weil die in dem jeweiligen Jahr **verfügbaren statistischen Daten** – im Gegensatz zu den heute verfügbaren Eurostat-Daten – keine Überschreitung des Grenzwerts von 3 % für das Defizit angezeigt hatten (Tabelle 20). Dies ist nicht nur mehrere Male in Portugal, Italien und Griechenland der Fall gewesen, sondern ebenfalls in Österreich und Deutschland. So wurde beispielsweise das Defizit für Deutschland im Jahr 2001, das nach heutigen Erkenntnissen 3,1 % betrug und demnach ein Defizitverfahren hätte nach sich ziehen müssen, in der Herbstprognose der Kommission desselben Jahres mit 2,5 % ausgewiesen und in der darauf folgenden Frühjahrsprognose mit 2,7 %. In fünf weiteren Fällen wurde eine Überschreitung des Grenzwerts erst nach einer Datenrevision im Folgejahr erkannt, zog dann aber stets ein Defizitverfahren nach sich. Dieser Befund zeigt die große Bedeutung zuverlässiger statistischer Daten, um das Überschreiten der Grenzwerte korrekt und zeitnah erkennen und rechtzeitig Gegenmaßnahmen der Mitgliedstaaten einfordern zu können.

Tabelle 20

Haushaltssalden und Defizitverfahren für ausgewählte Mitgliedstaaten des Euro-Raums

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgien	– 0,6	0,0	0,4	– 0,1	– 0,1	– 0,1	– 2,5	0,4	– 0,1
Deutschland	– 1,6	1,1	– 3,1	– 3,8	– 4,2	– 3,8	– 3,3	– 1,6	0,2
Finnland	1,7	7,0	5,1	4,2	2,6	2,5	2,9	4,2	5,3
Frankreich	– 1,8	– 1,5	– 1,5	– 3,1	– 4,1	– 3,6	– 2,9	– 2,3	– 2,7
Griechenland	x	x	– 4,5	– 4,8	– 5,6	– 7,5	– 5,2	– 5,7	– 6,5
Irland	2,6	4,7	0,9	– 0,4	0,4	1,4	1,7	2,9	0,1
Italien	– 1,9	– 0,8	– 3,1	– 3,1	– 3,6	– 3,5	– 4,4	– 3,4	– 1,6
Luxemburg	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	– 1,1	0,0	1,4	3,7
Niederlande	0,4	2,0	– 0,2	– 2,1	– 3,1	– 1,7	– 0,3	0,5	0,2
Österreich	– 2,3	– 1,7	0,0	– 0,7	– 1,5	– 4,4	– 1,7	– 1,5	– 0,9
Portugal	– 3,1	– 3,3	– 4,8	– 3,4	– 3,7	– 4,0	– 6,5	– 4,6	– 3,1
Slowenien	x	x	x	x	x	x	x	x	0,0
Spanien	– 1,2	– 0,9	– 0,5	– 0,2	– 0,3	– 0,1	1,3	2,4	1,9

Überschreitung in Echtzeitdaten nicht ausgewiesen
Überschreitung erst im Folgejahr statistisch ausgewiesen, Verfahren nachträglich eröffnet
Verfahren eröffnet / laufendes Verfahren
Verfahren in Verzug gesetzt
Verfahren abgebrochen auf Basis von Echtzeit-Daten, die später wieder auf über 3 % revidiert wurden

In sieben Fällen standen der Kommission rechtzeitig Informationen über eine Überschreitung des 3 %-Kriteriums zur Verfügung. Dies führte ausnahmslos zum Vorschlag der Kommission zur **Einleitung eines Verfahrens** bei einem exzessiven Defizit nach Artikel 126 Abs. 5 und 6 AEUV, das in keinem Fall vom Rat blockiert wurde. Im Gegensatz dazu wurde jedoch kein Verfahren alleine wegen der Überschreitung des 60 %-Schuldenstandswerts angestrengt, obwohl es in zahlreichen Fällen gerechtfertigt gewesen wäre. Dies lässt sich durch die schwächere Stellung des Schuldenstandskriteriums in der Vergangenheit aufgrund dessen ungenügender Präzisierung erklären; diese wurde inzwischen durch die Sixpack-Reformen korrigiert (JG 2012 Ziffer 206).

Von den sieben Verfahren wurden zwei **ordnungsgemäß beendet** (Niederlande 2005, Italien 2008), nachdem die notwendigen Maßnahmen ergriffen und das Defizit innerhalb der vorgegebenen Frist korrigiert wurden. In drei Fällen hingegen (Griechenland 2007, Portugal 2004 und 2008) wurde das Verfahren auf Basis von Zahlen beendet, die nach späteren Revisionen oberhalb der 3 %-Grenze lagen und eigentlich eine **Inverzugsetzung** nach Artikel 126 Abs. 9 AEUV hätte nach sich ziehen sollen. Dies verdeutlicht wiederum die Notwendigkeit einer verlässlichen statistischen Grundlage.

Die Kommission hatte erstmals im Herbst 2003 im Falle Deutschlands und Frankreichs dem Rat vorgeschlagen, festzustellen, dass keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen wurden und die beiden Staaten in Verzug gesetzt werden sollten. Jedoch wurde der **Kommissionsvorschlag** bei der anschließenden Abstimmung im Rat **nicht angenommen**, da die erforderliche qualifizierte Mehrheit nicht erreicht wurde. Da damals immerhin sechs Staaten des Euro-Raums für eine Verschärfung des Verfahrens stimmten, wäre die Entscheidung des Rates bei der Anwendung der umgekehrten qualifizierten Mehrheit, die nach dem Fiskalpakt auf allen Verfahrensstufen angewendet werden soll, positiv ausgefallen.

Häufig wird argumentiert, dass nach dieser Entscheidung des Rates der Stabilitäts- und Wachstumspakt sämtlicher Durchgriffsmöglichkeiten beraubt gewesen sei. Dies ist jedoch nicht richtig. Zum einen wurden mit den anschließenden Reformen die Sanktionsmöglichkeiten nicht bedeutend geändert. Zum anderen kam es tatsächlich nach der Reform zu den **ersten Inverzugsetzungen**. Deutschland wurde im März 2006 vom Rat in Verzug gesetzt, nachdem es selbst in der nach der Entscheidung von 2003 verlängerten Frist das Defizitziel nicht erreicht hatte. Im April 2005 war das Verfahren gegen Griechenland in Verzug gesetzt worden. Eine Möglichkeit zur Sanktionierung in Form einer Geldbuße bestand zur damaligen Zeit nicht, diese wurde erst mit der Sixpack-Reform geschaffen (JG 2012 Ziffer 207).

322. Für die **Glaubwürdigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts** ist entscheidend, dass die verantwortlichen Institutionen, also Rat und Europäische Kommission, das vorhandene Regelwerk konsequent anwenden. Die Ankündigung der Kommission vom Juni 2013, künftig bei der Beurteilung des Konsolidierungspfads des strukturellen Defizits zum mittelfristigen Ziel gewisse Abweichungen von Fall zu Fall und zeitweise zu erlauben, muss daher kritisch gesehen werden. Laut den Plänen der Kommission sollen fallweise und temporäre Abweichungen von den Regeln möglich sein, wenn diese mit den nationalen Beiträgen zu von der EU kofinanzierten Investitionen verbunden sind, etwa im Bereich der Kohäsionspolitik oder transeuropäischer Netze. Dieser Vorstoß (Barroso, 2013) geht auf den Kompromiss zwischen Rat und Europäischem Parlament im Rahmen der Verhandlungen über das Twopack zurück

und verfolgt das Ziel, öffentliche Investitionen anzuregen (Rat der Europäischen Union, 2013b).

Diese Abschwächung bezieht sich zwar nur auf den **präventiven Arm** des SWP, der ohnehin im Vergleich zum korrektiven Arm eine größere Freiheit in der Beurteilung der Abweichungen vom Defizitziel zulässt. Allerdings erhöht sich die Komplexität der Verfahren durch diese Ausnahmeregelung zusätzlich. Zudem beziehen sich die fraglichen Investitionsausgaben auf langfristig geplante Programme, basierend auf dem mittelfristigen Finanzrahmen der EU. Es sind also gerade keine einmaligen und unvorhergesehenen Ausgaben, für die eine Abweichung vom geplanten Anpassungspfad sinnvoll sein könnte. Daher würde die vorgeschlagene Maßnahme den Mitgliedstaaten erlauben, die Anpassung ihres strukturellen Defizits an das mittelfristige Ziel zu verlangsamen, und ihren Spielraum erweitern, in anderen Bereichen notwendige Konsolidierungsmaßnahmen zu verzögern.

Somit wird das vorgegebene Ziel dieses Vorstoßes, nämlich die Investitionstätigkeit zu erhöhen, kaum befördert. Letztlich würde die Transparenz des präventiven Arms noch weiter verringert und die Glaubwürdigkeit des gerade erst reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts reduziert. Im Grunde sollte der reformierte SWP sich ohne weitere Revisionen, darunter die derzeit diskutierte Berücksichtigung öffentlicher Investitionen, vorerst bewähren können, um Glaubwürdigkeit zu entfalten.

323. Die im Juni 2013 getroffenen Entscheidungen des Rates im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit lassen keine eindeutigen Schlüsse hinsichtlich der strikten **Anwendung des überarbeiteten Regelwerks** zu. Einerseits wurde der Beschluss vielfach kritisiert, die Fristen zur Erreichung des Defizits von 3,0 % im Falle von sechs Mitgliedstaaten teilweise um mehrere Jahre zu verlängern (Deutsche Bundesbank, 2013b). Dies betraf insbesondere Frankreich, dem zwei weitere Jahre zur Erreichung des Ziels eingeräumt wurden. Andererseits lässt sich die Verlängerung durch den unerwartet starken Einbruch der Konjunktur rechtfertigen. Zudem haben die betroffenen Staaten die geforderten Maßnahmen durchgeführt und ihr strukturelles Defizit wie gefordert zurückgeführt.

Im Falle Belgiens wurde dagegen eine härtere Linie gefahren und eine **Inverzugsetzung** beschlossen. Diese wurde mit ungenügenden Maßnahmen, einer Überschreitung des Referenzwerts im Zieljahr 2012 und einer leicht über dem Referenzwert liegenden Prognose für das Jahr 2014 begründet. Die Grenzwerte wurden dabei sehr genau berücksichtigt. So hätte das Defizit im vergangenen Jahr ohne die Rekapitalisierung der Dexia-Bankengruppe mit 3,2 % nur marginal über dem Referenzwert gelegen, und die Defizitprognosen der Kommission ließen zu diesem Zeitpunkt eine Erreichung der 3 %-Marke innerhalb des Jahres 2013 erwarten. Durch die Feststellung des Rates, dass keine wirksamen Maßnahmen ergriffen wurden, wäre es erstmals möglich gewesen, eine durch die Sixpack-Reformen neu eingeführte Geldbuße in Höhe von 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts zu verhängen.

Diese Sanktionierung wurde jedoch von der Kommission nicht vorgeschlagen, da das Nichterreichen der Ziele hauptsächlich durch eine unzureichende Konsolidierung in den beiden

Jahren vor Inkrafttreten der Reformen im Dezember 2011 verursacht wurde und daher eine rückwirkende Bestrafung eingetreten wäre. Somit steht der Nachweis noch aus, ob und wie weit die Kommission und der Rat bereit sind, die verschärften Sanktionsmöglichkeiten bei einem Defizitverfahren konsequent anzuwenden.

2. Fiskalkapazität zur Schockabsorption

324. Derzeit wird die Schaffung einer **Fiskalkapazität** zur Abfederung von makroökonomischen Schocks diskutiert (IWF, 2013; van Rompuy, 2012; Europäische Kommission, 2012a). Dies entspräche einer Verlagerung fiskalpolitischer Kompetenzen auf die Europäische Union und widerspricht eindeutig dem Konzept Maastricht 2.0. Die Notwendigkeit einer Fiskalkapazität wurde in der Tat schon bei der Einführung der Europäischen Währungsunion diskutiert und verworfen. Bislang ist nicht zu erkennen, was sich an der damaligen Einschätzung geändert haben sollte.

Die ökonomische Begründung für dieses Instrument stammt aus der Theorie optimaler Währungsräume (Mundell, 1961; Kenen, 1969; De Grauwe, 2012). Demnach entstehen in einer Währungsunion ökonomische Kosten, wenn die Mitgliedstaaten asymmetrisch von **ökonomischen Schocks** betroffen sind. Solche Schocks können vielfältiger Art sein und in Form von Nachfrage- oder Angebotsschocks auftreten. Bei einem Nachfrageschock verschiebt sich die relative Nachfrage nach Gütern zwischen den Ländern; ein Beispiel für einen positiven Nachfrageschock ist eine – nicht konjunkturbedingte – expansivere Fiskalpolitik in einem einzelnen Land (relativ zu den übrigen Ländern der Währungsunion), wohingegen das Platzen einer Immobilienblase und die damit einhergehenden Vermögensverluste einen negativen Schock darstellen. Angebotsschocks betreffen die Produktionsfaktoren der Volkswirtschaften; sie treten beispielsweise auf, wenn sich die Kosten auseinander entwickeln, etwa aufgrund einer stark divergierenden Entwicklung der Löhne.

Falls Länder einer Währungsunion **asymmetrisch** von einem Schock getroffen werden, ist die gemeinsame Geldpolitik unzureichend, da sie für das positiv getroffene Land zu expansiv, für das negativ getroffene Land hingegen zu restriktiv ist. Da mit der Beseitigung des nominalen Wechselkurses zwischen den Mitgliedern einer Währungsunion ein Instrument wegfällt, das eine schnelle Anpassung ermöglicht, muss die Anpassung über andere Kanäle erfolgen. Wenn diese unzureichend wirken und sich die relativen Preise und Löhne aufgrund von Rigiditäten nicht schnell genug auf die veränderte Lage einstellen, schlagen sich länderspezifische Schocks in der Realwirtschaft in Form höherer Arbeitslosigkeit nieder.

325. Grundsätzlich sind zahlreiche Möglichkeiten denkbar, wie in einer Währungsunion die wegfallende **Anpassungsfähigkeit** durch Abwertung ersetzt werden kann. Als Substitut für den fehlenden Wechselkursmechanismus können Marktmechanismen über eine hohe Mobilität der Faktoren Kapital und Arbeit und eine hohe Flexibilität von Preisen und Löhnen dienen. Die Währungsunion baut somit Druck zum Abbau von Rigiditäten auf den Produkt- und Faktormärkten auf. Ein Ausgleich von Risiken (Risk sharing) ist insbesondere über die Finanzmärkte möglich, wenn Inländer Anteile an Unternehmen im Ausland halten, und umgekehrt. Denn dann partizipieren die Inländer über die ausgeschütteten Dividenden von einer guten

wirtschaftlichen Lage im Ausland. Eine schlechte Konjunktur im Inland kann damit zumindest in Teilen ausgeglichen werden. Eine antizyklische Fiskalpolitik kann auf nationaler Ebene die Auswirkungen asymmetrischer Schocks über die Zeit hinweg glätten. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt zielte von vornherein darauf ab, die Mitgliedstaaten in der Erarbeitung der Spielräume für eine glaubwürdige nationale Fiskalpolitik zur Absorption asymmetrischer Schocks zu ertüchtigen.

326. Die politische Diskussion verengt sich jedoch derzeit auf die Option der **Fiskalkapazität**, die als Versicherung gegen temporäre länderspezifische Schocks dienen soll. Diese soll dadurch erreicht werden, dass, gegeben dass sich ein Land unvorhergesehen in einer schlechten wirtschaftlichen Lage befindet, ein anderes Land hingegen nicht, fiskalische Transfers vom boomenden Land an das Land geleistet werden, das sich in einer Rezession befindet. Da es sich um rein kurzfristige, zyklische Transfers handelt, würden sich diese über die Zeit hinweg ausgleichen. Dauerhafte Transfers würden nicht entstehen, da sich die Länder über den Verlauf eines Konjunkturzyklus zeitweise in der Zahler- und zeitweise in der Empfängerrolle befinden würden.[5]

Wie jedes Versicherungssystem würde eine entsprechend konstruierte fiskalische Kapazität allerdings die Gefahr negativer Anreizeffekt bergen. Insofern die aktuelle wirtschaftliche Lage von der nationalen Wirtschaftspolitik abhängt, besteht für Länder, die Transfers erwarten können, ein geringerer Anreiz, Reformanstrengungen zu leisten. Zudem ist es in der Praxis nicht möglich, asymmetrisch auftretende Schocks unmittelbar zu beobachten und die Transfers daran zu knüpfen. Somit hängt die Wirksamkeit eines fiskalischen Transfersystems letztlich davon ab, in welcher Art und Weise die zwischenstaatlichen Transfers in der Realität auf beobachtbare Daten konditioniert werden.

Effekte einer Fiskalkapazität

327. In der aktuellen europapolitischen Diskussion werden zwei unterschiedliche Ansätze eines fiskalischen Transfersystems diskutiert: In einem **makroökonomischen Ansatz** würden die Transfers unmittelbar auf der Grundlage von Schwankungen einer festgelegten makroökonomischen Kennziffer, wie etwa der konjunkturbedingten staatlichen Einnahmen und Ausgaben oder der Wirtschaftstätigkeit, getätigt. In einem **mikroökonomischen Ansatz** würden die Transfers hingegen auf individueller Ebene vorgenommen und durch die Konstruktion solcher Transfersysteme ausgelöst werden, die unmittelbar von der konjunkturellen Lage abhängen. Beispielsweise könnten Zuschläge zu den Leistungen der nationalen Arbeitslosenversicherung aus einer neu zu schaffenden europäischen Arbeitslosenversicherung gezahlt werden. In diesem Fall fände der zwischenstaatliche Transfer indirekt statt, da in einem Land, das von einem negativen Schock getroffen wird, die Anzahl der Bezugsberechtigten steigen und die der Einzahler sinken sollte.

---

[5] Dass ein fiskalisches Transfersystem theoretisch eine entsprechende Versicherungswirkung herstellen und sich in einer Währungsunion für alle Teilnehmer positiv auswirken kann, zeigen unter anderem Farhi und Werning (2012). Diese Arbeit berücksichtigt jedoch nicht die Anreizeffekte, die von solch einem Mechanismus ausgehen. Zudem ist in diesem Modell unterstellt, dass asymmetrische Schocks von den verantwortlichen Akteuren unmittelbar beobachtet werden können, sodass die Transfers ohne jegliches Identifikationsproblem an deren Auftreten geknüpft werden können.

328. Damit ein fiskalischer Versicherungsmechanismus wirksam ist und keine ökonomisch nachteiligen Wirkungen entfaltet, müsste er zwingend einer Reihe sehr harter **Anforderungen** genügen, die in der Praxis nicht gegeben sein dürften: Die durch ihn ausgelösten Transfers müssten in ihrer Versicherungswirkung effektiv sein, die Transferströme dürften nicht dauerhaft oder vorhersagbar sein, und er darf keine abträglichen Anreize setzen (Feld und Osterloh, 2013).

329. Hinsichtlich ihrer **Versicherungswirkung** müssten die fiskalischen Transfers einen wesentlichen Teil der asymmetrischen Schocks absorbieren und somit die konjunkturellen Schwankungen zwischen den Ländern ausgleichen. Dies stellt erhebliche Anforderungen an die Genauigkeit der Messung von Schocks und die Möglichkeit, diese auszugleichen. Empirische Analysen belegen jedoch, dass fiskalische Transfers nur eine vergleichsweise **geringe Rolle beim Ausgleich asymmetrischer Schocks** spielen. Konkret wird in diesen empirischen Studien untersucht, wie stark ein Rückgang des Bruttoinlandsprodukts in einer Region durch Transfers ausgeglichen wird und daher nicht auf den Konsum durchschlägt. Ein Wert von 100 % würde bedeuten, dass eine Region komplett gegen asymmetrische Schocks versichert ist und der Outputrückgang völlig kompensiert wird, während ein Wert von 0 % anzeigt, dass keine Versicherungswirkung existiert und sich ein Rückgang der Produktion in voller Höhe auf den Konsum der Region auswirkt. Für die Vereinigten Staaten zeigt eine frühe Studie, dass die Fiskalpolitik lediglich einen Anteil von 13 % der Schwankungen der Produktion absichert (Asdrubali et al., 1996).

Weitaus bedeutender ist die Versicherung über die Kapitalmärkte (39 %) und Kreditmärkte (23 %). Spätere Untersuchungen, auch für andere Länder, bestätigen im Wesentlichen die Größenordnung dieser Werte (Feld und Osterloh, 2013). Für Deutschland beträgt die Konsumglättung zwischen den Bundesländern nach der Wiedervereinigung lediglich 11,4 % (Hepp und von Hagen, 2013). Der Finanzausgleich zwischen den Bundesländern konnte dazu fast keinen Beitrag leisten. Dies sollte nicht überraschen, da der Finanzausgleich nicht auf die Absorption von zyklischen Schocks ausgerichtet ist, sondern strukturelle Finanzkraftunterschiede ausgleichen soll. Selbst in Staaten mit einer ausgeprägten fiskalischen Zentralisierung sind daher die Versicherungswirkungen gering.

330. Darüber hinaus wäre eine Fiskalkapazität schon alleine dann abzulehnen, wenn sie signifikante **Umverteilungswirkungen** mit sich bringen würde, die dem reinen Versicherungsprinzip widersprechen. Dies ist gerade im Falle der Euro-Mitgliedstaaten äußerst problematisch und birgt die Gefahr erheblicher politischer Spannungen. Im Gegensatz zu der bestehenden Umverteilung durch die EU-Kohäsionspolitik, die das Ziel der Förderung benachteiligter Regionen verfolgt, wären solche dauerhaften Transfers als intransparentes und schwierig vorherzusehendes Nebenprodukt einer Fiskalkapazität nicht einvernehmlich und demnach in ihrer Höhe und Verteilung nicht demokratisch legitimiert. Dies wäre umso problematischer, soweit solche Transfers in erheblichem Maße von den ärmeren zu den reicheren Staaten erfolgen würden.

Bei einem mikroökonomischen Ansatz wären solche Verteilungseffekte schwerwiegend und zudem ex ante schwer vorherzusehen. Diese würden abhängen von Parametern wie der Wahl der verwendeten Steuerarten und ihrer Progression, oder der Ausgaben, etwa der Bezugsberechtigung von Unterstützungsleistungen aus einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung. Beispielhaft simulieren Bargain et al. (2013) ein teilweise auf EU-Ebene vergemeinschaftetes Steuer- und Transfersystem und finden beträchtliche Umverteilungseffekte, die sogar zum Teil die reicheren Mitgliedstaaten begünstigen.

331. Nicht weniger problematisch sind die Verteilungseffekte bei einem makroökonomischen Ansatz. Dieser müsste auf wenig verlässlichen statistischen Datengrundlagen beruhen, wie etwa der Produktionslücke als Maß für die Abweichung der tatsächlichen Produktion von ihrem Potenzial. Deren Werte werden aber häufig im Nachhinein revidiert, da das Produktionspotenzial am aktuellen Rand schwer abzuschätzen ist (Orphanides und van Norden, 2002). Folglich würde eine Betrachtung der jeweils verfügbaren Werte, die für tatsächliche Transfers herangezogen werden müssten, häufig zu ähnlichen **Fehleinschätzungen** führen wie die Beurteilung des 3 %-Kriteriums im Rahmen des SWP vor der Krise (Kasten 12, Seite 184).

Eine Betrachtung der Echtzeitwerte für die Länder des Euro-Raums zeigt, dass ein auf der Produktionslücke basierender Mechanismus seit Beginn der Währungsunion zu dauerhaften Transfers geführt hätte, da sich die statistischen Fehler selbst in einer längeren Betrachtung nicht ausgeglichen haben (Feld und Osterloh, 2013). Zudem hätte ein derartiger Mechanismus regelmäßig zu Transfers an Länder geführt, die sich nach heutigem Wissen zum betreffenden Zeitpunkt nicht in einer Unterauslastung ihrer Kapazitäten, sondern sogar in einer **Überauslastung** befanden. Somit wäre die Überhitzung ihrer Wirtschaft noch verstärkt worden.

332. Schließlich würde eine Fiskalkapazität – wie jede andere Versicherung – **nachteilige Anreizeffekte** mit sich bringen (Persson und Tabellini, 1996). Wenn die Kosten von länderspezifischen Schocks reduziert werden, sinken die Anreize, eigenverantwortlich Maßnahmen zur Verminderung der Anfälligkeit gegenüber Schocks einzuleiten. Rigiditäten auf Arbeits- oder Produktmärkten würden beispielsweise zu langsam abgebaut. Aufgrund ähnlicher Abwägungen kann man davon ausgehen, dass dieser Absicherungsmechanismus zu einer verstärkten Spezialisierung auf einzelne Wirtschaftszweige beitragen würde.

Allerdings haben Länder, die positive Nettotransfers erwarten können, einen Anreiz, sich für eine ineffizient hohe Versicherungsfunktion des gemeinsamen Haushalts einzusetzen. Beim mikroökonomischen Ansatz können sich zudem Anreizprobleme aus der Ausgestaltung des Transfersystems ergeben. Beispielsweise würde eine europäische Arbeitslosenversicherung die Anreize der Mitgliedstaaten zur Flexibilisierung ihrer Arbeitsmärkte vermindern, da sie durch das Transfersystem für einen Teil der höheren Arbeitslosigkeit einen Ausgleich erhalten.

Bewertung

333. Der Sachverständigenrat spricht sich aus den genannten Gründen **gegen die Schaffung einer Fiskalkapazität** zur Absorption von Schocks in der Währungsunion aus. Zwar zeigen

die Erfahrungen der vergangenen Jahre, dass die Anfälligkeit der Währungsunion gegenüber asymmetrischen Schocks beträchtlich war und Mitgliedstaaten unterschiedlich auf Schocks von außen reagiert haben. Dies hat sich nicht zuletzt in dem Aufbau der massiven Ungleichgewichte niedergeschlagen, die letztlich zur Finanz- und Wirtschaftskrise beitrugen. Jedoch wurden diese Schocks zu einem großen Teil dadurch ausgelöst, dass die Währungsunion geschaffen wurde, ohne, wie im Nachhinein mehr als deutlich sichtbar geworden ist, für eine hinreichend stabile Architektur Sorge zu tragen. Das trügerische Vertrauen auf deren Stabilität führte dann wiederum zu fatalen Fehlhandlungen. Dies gilt insbesondere für überoptimistische Erwartungen in die Konvergenz der peripheren Mitgliedstaaten und die damit einhergehende Unterschätzung von Risiken. Diesem Problem sollte direkt durch eine Verbesserung der institutionellen Architektur Europas und damit der Anreizmechanismen begegnet werden. Es sollten nicht zusätzliche Ausgleichsmechanismen geschaffen werden, die die Anreizstrukturen nicht nur nicht verbessern, sondern möglicherweise sogar erheblich verschlechtern.

334. Zudem sollte eine Währungsunion nicht statisch beurteilt werden. Denn die **Anpassungsfähigkeit von Währungsunionen** dürfte sich mit der Zeit erhöhen (Frankel und Rose, 1998). In Europa stehen grundsätzlich zahlreiche Kanäle zur Verfügung, über die Schocks ausgeglichen werden können: die unverändert starken Handelsverflechtungen begünstigen die Synchronisierung der Konjunkturzyklen[6], Migration kann einen Teil der Anpassungslast tragen, und nicht zuletzt können engere Kapitalverflechtungen einen guten Teil der Versicherungsleistung erbringen. In den Vereinigten Staaten haben beispielsweise über die Grenzen von Bundesstaaten hinweg operierende Banken verhindert, dass Immobilienkrisen in einzelnen Bundesstaaten so auf die öffentlichen Finanzen und auf die Beschäftigung durchschlagen konnten, wie dies in Europa der Fall gewesen ist (Gros, 2012; Goodhart und Lee, 2013). Deshalb ist die aktuelle Anfälligkeit der Währungsunion gegenüber asymmetrischen Schocks kein hinreichender Beleg für einen langfristigen Bedarf für zusätzliche Ausgleichsmechanismen.

335. Darüber hinaus erhöhen zahlreiche der geplanten oder bereits durchgeführten Maßnahmen die **Widerstandsfähigkeit der Währungsunion**, indem sie entweder das Auftreten von länderspezifischen Schocks reduzieren oder alternative Anpassungskanäle stärken.

- In der **Fiskalpolitik** mindern der verschärfte Stabilitäts- und Wachstumspakt und die Koordinierung der Haushaltsplanung im Europäischen Semester die Wahrscheinlichkeit, dass die Fiskalpolitik aus dem Ruder läuft.[7] Zudem ist die Konstruktion der im Fiskalpakt vereinbarten Haushaltsregeln einer antizyklischen Fiskalpolitik auf nationaler Ebene zuträglich, da sich die Mitgliedstaaten am strukturellen Defizit orientieren müssen und somit in Abschwüngen höhere Defizite aufweisen dürfen, in Aufschwüngen jedoch geringere Defi-

[6] Zwar wird häufig entgegengehalten, dass Handel eine größere Arbeitsteilung und damit sektorale Spezialisierung befördert, wodurch die Heterogenität der Konjunkturzyklen erhöht wird (Krugman, 1993). Die überwiegende Mehrzahl an empirischen Untersuchungen findet jedoch einen positiven Zusammenhang zwischen Handelsintegration und dem Gleichlauf von Konjunkturzyklen (de Haan et al., 2008). Gerade für Industriestaaten überwiegen die positiven Effekte, da sich bei diesen zunehmende Handelsintegration mehr im intra-industriellen und weniger im inter-industriellen Handel niederschlägt.

[7] Zwar ist es theoretisch möglich, dass eine divergierende Fiskalpolitik stabilisierend wirkt, wenn die Divergenzen durch die Reaktion des öffentlichen Sektors auf Schocks entstehen und nicht deren Ursache sind. Empirisch zeigt sich jedoch, dass divergierende Haushaltssalden und hohe Defizite mit einer höheren Schockasymmetrie verbunden sind (Darvas et al., 2007).

zite oder sogar Überschüsse erreichen müssen. Dies ermöglicht eine Konsumglättung im Zeitablauf und kann ebenfalls eine Versicherungsfunktion bei asymmetrischen Schocks übernehmen.

- Mit dem **ESM** wurde ein Krisenmechanismus geschaffen, der verhindern soll, dass sich Liquiditätsschwierigkeiten eines Mitgliedstaats zu Solvenzproblemen und letztlich zu einer systemischen Krise ausweiten.
- Strukturreformen, steigende Arbeitsmobilität und mehr Preis- und Lohnflexibilität tragen dazu bei, die **Widerstandsfähigkeit der Währungsunion** zu stärken. Eine verbesserte Finanzmarktregulierung sollte dafür sorgen, dass sich länderspezifische Risiken nicht mehr in dem Maße aufbauen können wie im Vorfeld der Krise.
- Eine gemeinsame Aufsicht über Banken nach einheitlichen Regeln kann integrationsfördernd wirken, ebenso die vorgeschlagenen harmonisierten **Regeln zur Bankenabwicklung** sowie die Verlagerung von **Abwicklungskompetenzen** auf die europäische Ebene. Eine stärkere Integration des Bankensektors würde dann für ein verbessertes Risk sharing über den Finanzmarktkanal sorgen (Buch et al., 2013). Bei konsequenter Anwendung wird das Bail-in-Instrument die Beteiligung von Anteilseignern und Fremdkapitalgebern an Verlusten von Kreditinstituten über die Ländergrenzen hinweg erleichtern. Dies trägt zur Verbesserung des Risk sharing bei. Schließlich würde ein **gemeinsamer Bankenabwicklungsfonds** helfen, asymmetrische Schocks zu absorbieren, welche die Bankensysteme einzelner Mitgliedstaaten treffen. Damit rückt der Mitgliedstaat an das untere Ende der Haftungskaskade, sodass sich die Verbindung zwischen Banken und öffentlichen Haushalten in Zukunft nicht wieder zu einem „Teufelskreis" auswachsen dürfte. Durch den gemeinsamen Fonds wird somit eine Versicherungswirkung erzeugt, durch welche im Zusammenspiel mit den übrigen genannten Reformen die Schockabsorptionsfähigkeit des Euro-Raums gestärkt wird.

Insgesamt ist demnach die Einrichtung einer Fiskalkapazität kein Stabilisierung versprechender und schon gar kein notwendiger Schritt. Er sollte daher aufgrund der damit verbundenen Risiken und Nebenwirkungen unterbleiben.

IV. Wirtschaftspolitik

336. Die europäischen Verträge bieten in weiten Bereichen der Wirtschaftspolitik kaum Möglichkeiten eines direkten Eingriffs der europäischen Ebene. Zwar ist in den europäischen Verträgen durch die Erstellung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Artikel 121 und 136 AEUV) und der beschäftigungspolitischen Leitlinien (Artikel 148 AEUV) sowie deren Überwachung ein gewisses Maß an Koordination der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik vorgesehen. Die dazugehörigen Politikbereiche, wie etwa die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, liegen jedoch weitgehend in nationaler Verantwortung. Gleichwohl gibt es derzeit eine Reihe von Bestrebungen, einen **integrierten wirtschaftspolitischen Rahmen** zu schaffen.[8]

[8] In dem Bericht der vier Präsidenten wird die Notwendigkeit eines integrierten wirtschaftspolitischen Rahmens erörtert, „um die Politiken der Mitgliedstaaten zu jeder Zeit auf einem starken und nachhaltigen Wachstumskurs zu halten, sodass höhere Wachstums- und Beschäftigungsraten erreicht werden" (van Rompuy, 2012, S. 13).

Schon innerhalb dieses engen rechtlichen Rahmens wurden in der Vergangenheit einige Maßnahmen zur stärkeren **Koordinierung der Wirtschaftspolitik** der Mitgliedstaaten ergriffen, insbesondere im Hinblick auf wachstums- und beschäftigungsfördernde **Strukturreformen** und zur **Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte** (JG 2012 Ziffern 223 ff.). Zum einen wurde das Europäische Semester zur Koordinierung und Überwachung der nationalen Wirtschaftspolitik eingeführt, zum anderen wurde versucht, mithilfe des Euro-Plus-Pakts die Mitgliedstaaten zu ambitionierten Reformen zu motivieren. Zudem wurde das Verfahren bei übermäßigen Ungleichgewichten geschaffen, das im Vergleich zu den übrigen Maßnahmen durch seine Sanktionsmöglichkeiten formell die stärkste Durchsetzbarkeit aufweist.

337. Das Konzept Maastricht 2.0 des Sachverständigenrates sieht in der Wirtschaftspolitik **keine Notwendigkeit für eine weitergehende Koordinierung** oder gar Harmonisierung. Weite Bereiche der Wirtschaftspolitik, insbesondere die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, sind in den Mitgliedstaaten zwischen den unterschiedlichen Interessen fein austariert und in der Regel in ein ganzes Geflecht unterschiedlicher Regelungen eingebunden (Ziffern 497 ff.). Dies entspricht den politischen Präferenzen des jeweiligen Mitgliedstaats und wirkt sich nicht so sehr auf die anderen Mitgliedstaaten im Sinne von grenzüberschreitenden Überschwappeffekten einer falschen Politik aus, dass dadurch hinreichender Handlungsbedarf für die europäische Ebene entstünde. Beeinträchtigen die nationalen wirtschaftspolitischen Entscheidungen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen eines Mitgliedstaats, so liegt eine Reformpolitik in seinem eigenen Interesse. Jeder Mitgliedstaat muss die dann notwendigen Reformen erneut zwischen den bestehenden politischen Interessen austarieren. Das kann und sollte die europäische Ebene den Mitgliedstaaten nicht abnehmen.

1. Koordinierung der Wirtschaftspolitik

338. Das sichtbarste Element der wirtschaftspolitischen Koordinierung auf EU-Ebene ist das **Europäische Semester**, das 2013 zum dritten Mal durchgeführt wurde. Es umfasst einen festen Zeitplan in der ersten Jahreshälfte, in dessen Rahmen die Mitgliedstaaten – gestützt auf die politischen Leitlinien des Rates und den Jahreswachstumsbericht der Kommission – ihre mittelfristige Haushaltsstrategie und ihre geplanten fiskalischen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen veröffentlichen. Die nicht-fiskalischen wirtschaftspolitischen Reformen werden von den Mitgliedstaaten in ihren Nationalen Reformprogrammen dargelegt. Darauf aufbauend spielen die länderspezifischen Empfehlungen in der wirtschaftspolitischen Koordinierung eine wichtige Rolle. Diese basieren auf der Bewertung der Lage der Mitgliedstaaten und werden am Ende des Europäischen Semesters vom Rat auf Basis der Empfehlung der Kommission ausgesprochen.

Die **länderspezifischen Empfehlungen** haben für sich genommen keine unmittelbar bindende Wirkung für die Mitgliedstaaten. Falls ein Mitgliedstaat diesen Empfehlungen nicht nachkommt, besteht zwar die Möglichkeit, weitere Maßnahmen zu ergreifen, wenn es sich um Empfehlungen im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung (Stabilitäts- und Wachstumspakt) oder eines Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten (Verordnung (EG) Nr. 1466/97) handelt. Ansonsten kann die Kommission jedoch lediglich eine Verwar-

nung aussprechen. Umso wichtiger ist die Möglichkeit, durch „Peer Pressure“ indirekt Einfluss auf die nationale Diskussion zu nehmen. Hierzu ist eine hohe Sichtbarkeit der Empfehlungen entscheidend, da es nur so möglich ist, die Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten über Reformdefizite aufzuklären.

339. Künftig dürften die Empfehlungen der Kommission für Euro-Mitgliedstaaten ein größeres Gewicht erhalten, insbesondere durch eine stärkere Verzahnung mit dem Defizitverfahren. Mit den Twopack-Reformen wurde die Verpflichtung zur Vorlage von **Wirtschaftspartnerschaftsprogrammen** für Mitgliedstaaten eingeführt, die sich in einem Defizitverfahren befinden (Verordnung (EG) Nr. 473/2013). Damit wurde eine Regelung, die bereits im Fiskalvertrag intergouvernemental vereinbart worden war, in das europäische Recht übernommen. Die Wirtschaftspartnerschaftsprogramme ergänzen die Verpflichtungen der entsprechenden Mitgliedstaaten zu haushaltspolitischen Maßnahmen um die Benennung von politischen Maßnahmen und Strukturreformen, die erforderlich sind, um das übermäßige Defizit zu korrigieren.

Die vorzunehmenden Strukturreformen sind laut der Verordnung notwendig, da „haushaltspolitische Maßnahmen möglicherweise nicht ausreichen, um eine dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits zu bewirken“. Konkret sollen die Maßnahmen darauf ausgerichtet sein, „die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, ein dauerhaft nachhaltiges Wachstum zu fördern und strukturelle Schwächen des betroffenen Mitgliedstaats in Angriff zu nehmen“. Die Durchführung der Programme wird von Rat und Kommission überwacht und der Rat kann Stellungnahmen dazu abgeben. Die Stellungnahmen fließen schließlich in die Entscheidungen im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit ein, sodass es zumindest indirekt möglich wäre, das Nichtergreifen von Maßnahmen im Rahmen des Defizitverfahrens zu sanktionieren.

Jedoch drohen Konflikte zwischen europäischer Ebene und Mitgliedstaaten, wenn die Reformempfehlungen der Kommission durch die **Verbindung mit dem Defizitverfahren** stringenter werden. Denn dann wären die Empfehlungen mit einer impliziten Sanktionsdrohung ausgestattet und könnten sehr konkrete Maßnahmen für Politikfelder umfassen, die der uneingeschränkten **Souveränität der Mitgliedstaaten** unterliegen. Dies zeigte sich bereits dieses Jahr im Falle der heftigen Kritik in Frankreich anlässlich der Veröffentlichung seiner länderspezifischen Empfehlungen. Dabei wurde seitens der Kommission die Einhaltung von konkret benannten Empfehlungen, insbesondere in Bezug auf die Ausgestaltung der zu ergreifenden Rentenreform und die Senkung von Arbeitskosten, mit dem gleichzeitig bekannt gegebenen Vorschlag zur Verlängerung der Frist zur Korrektur des übermäßigen Defizits verbunden. Somit wurde implizit die Drohung ausgesprochen, dass ein Nichtbefolgen der länderspezifischen Empfehlungen den weiteren Verlauf des Defizitverfahrens beeinflussen würde und somit sogar Geldbußen nach sich ziehen könnte.

340. Unmittelbare Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung bestehen bereits im **Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (VMU)**, das im Jahr 2013 zum zweiten Mal durchgeführt wurde. Es umfasst zunächst ein Frühwarnsys-

tem, bei dem sämtliche Mitgliedstaaten anhand eines Scoreboards, das Indikatoren zur Erkennung möglicher Ungleichgewichte umfasst, untersucht werden. Daran schließen sich Tiefenanalysen der Kommission bei denjenigen Mitgliedstaaten an, bei denen die Gefahr von Ungleichgewichten festgestellt wurde. Wenn diese Untersuchung in einem Mitgliedstaat ein „übermäßiges Ungleichgewicht" feststellt, besteht die Möglichkeit, ein Verfahren zu eröffnen, das von dem Mitgliedstaat die Umsetzung eines konkreten **Korrekturmaßnahmenplans** vorsieht, und diesem, bei Nichteinhaltung, Sanktionen aufzuerlegen.

Nachdem im Jahr 2012 bei zwölf Mitgliedstaaten (ausgenommen waren die Programmländer) bestehende Ungleichgewichte festgestellt wurden, hat sich diese Zahl im Jahr 2013 um zwei weitere Mitgliedstaaten (Malta und die Niederlande) erhöht. Damit sind nur noch acht Mitgliedstaaten ohne Tadel. Zudem hat der Rat im Fall von Spanien und Slowenien erstmals das Vorliegen von **exzessiven Ungleichgewichten** festgestellt und konkrete Maßnahmen eingefordert, die in den nationalen Reform- und Stabilitätsprogrammen konkretisiert werden sollten. Jedoch ist seit dem Beschluss des Ecofin-Rats am 14. Mai 2013 (Rat der Europäischen Union, 2013c) weder nach außen kommuniziert worden, dass die beabsichtigten Maßnahmen ausreichen, noch, ob und wann die Vorlage eines Korrekturmaßnahmenplans erforderlich ist.

341. Die stärkste Eingriffsmöglichkeit der europäischen Ebene in die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten besteht bei Ländern, die **Finanzhilfen**, etwa vom ESM, erhalten. Durch das Twopack wurde ein bereits im Rahmen der laufenden Programme ähnlich praktiziertes Verfahren in das europäische Recht überführt (Verordnung (EG) Nr. 472/2013). Nach der Antragstellung muss der Mitgliedstaat in Übereinstimmung mit der Kommission ein **makroökonomisches Anpassungsprogramm** erarbeiten, das wiederum vom Rat mit qualifizierter Mehrheit gebilligt werden muss; es stützt sich auf die **Wirtschaftspartnerschaftsprogramme** und ersetzt diese sowie die länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters.

Die Durchführung der makroökonomischen Anpassungsprogramme wird durch die Kommission im Benehmen mit der EZB und gegebenenfalls mit dem IWF überwacht. Falls bedeutende Abweichungen von den Anforderungen des Anpassungsprogramms festgestellt werden, kann der Rat die Nichteinhaltung beschließen. Diese Entscheidung hätte schwerwiegende Konsequenzen, da sie für die Mitgliedstaaten de facto die Aussetzungen der Auszahlungen aus den Programmen bedeuten würde (Europäische Kommission, 2013e).

342. Während die zuvor genannten Eingriffsmöglichkeiten in die Wirtschaftspolitik der Euro-Mitgliedstaaten lediglich Länder betreffen, die sich in einer Form der verstärkten Überwachung befinden, könnte es durch die **Verknüpfung mit der EU-Kohäsionspolitik** im neuen mittelfristigen Finanzrahmen ermöglicht werden, in allen Staaten Abweichungen von den Kommissionsempfehlungen zu sanktionieren (Ziffer 319). Der Entwurf des Europäischen Rates sieht vor, dass Verpflichtungen und Zahlungen an einen Mitgliedstaat bei nicht hinreichenden Maßnahmen hinsichtlich des Verfahrens bei übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten sowie hinsichtlich „spezifischer Maßnahmen, die sich nach Artikel 136 Abs. 1 an die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets richten" ausgesetzt werden können

(Europäischer Rat, 2013). Der angesprochene Artikel 136 AEUV umfasst die Ausarbeitung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik für die Staaten des Euro-Raums.

Die makroökonomische Konditionalität könnte so zum Einfallstor für stärkere Eingriffsmöglichkeiten der europäischen Ebene in die nationale Wirtschaftspolitik werden. Aufgrund ihrer potenziell starken Sanktionsmöglichkeiten in weiten Bereichen der wirtschaftspolitischen Steuerung kann sie sogar als Substitut für die derzeit diskutierten vertraglichen Reformvereinbarungen (Ziffern 345 ff.) angesehen werden (Verhelst, 2013).

343. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die jüngsten Reformen der wirtschaftspolitischen Koordinierung den **länderspezifischen Empfehlungen**, die vom Rat auf Vorschlag der Kommission ausgesprochen werden, deutlich mehr Gewicht gegeben haben. Die neu geschaffenen Instrumente Wirtschaftspartnerschaftsprogramm, Korrekturmaßnahmenplan und makroökonomisches Anpassungsprogramm (Tabelle 21) basieren allesamt auf den Empfehlungen der Kommission und durch die Verknüpfung mit dem Defizitverfahren und dem Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten ist es möglich, diese zumindest indirekt mit einer Sanktionsmöglichkeit zu verbinden und so die Bindungswirkung zu erhöhen. Zudem sollen die länderspezifischen Empfehlungen nach den Vorstellungen der Kommission die Grundlage der **vertraglichen Vereinbarungen** (Ziffern 345 ff.) des neu zu schaffenden Instruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit sein (Europäische Kommission, 2012a). Dazu sollen diese „detaillierter und spezifischer werden und einen konkreten Zeitplan für die Umsetzung umfassen“.

344. Grundsätzlich ist es positiv zu bewerten, dass die **Sichtbarkeit** der Empfehlungen der Kommission erhöht wird. Dies dürfte die Wahrnehmung der strukturellen Probleme in der Öffentlichkeit der Mitgliedstaaten erhöhen und somit die Durchführung von Reformen erleichtern. Zudem erfordert das durch das Sixpack eingeführte „comply-or-explain“-Prinzip, dass der Rat eine explizite Erklärung für jede Veränderung an den länderspezifischen Empfehlungen veröffentlichen muss. Dies reduziert die Gefahr, dass für einzelne Regierungen unliebsame Empfehlungen, etwa durch politische Tauschgeschäfte, verwässert werden.

Dennoch ist es kritisch zu sehen, dass die **Kontrolle** der Inhalte dieser länderspezifischen Empfehlungen ungenügend ausfällt und somit der Kommission ein sehr großer Freiraum gelassen wird. Dies würde sich noch verschärfen, wenn die konkrete Umsetzung einzelner vorgeschlagener Maßnahmen der Gegenstand der vorgesehenen vertraglichen Reformverträge (Ziffern 345 ff.) werden sollte. Das Problem ist deshalb bedeutsam, weil zahlreiche Empfehlungen sensible Bereiche der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitik betreffen, wie etwa die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Zudem haben viele der Empfehlungen keinen klar ersichtlichen Bezug zum Funktionieren des Euro-Raums als Ganzes (Hallerberg et al., 2012).

Die Kommission könnte schließlich versucht sein, über dieses Instrument **weitere wirtschaftspolitische Kompetenzen** faktisch an sich zu ziehen, obwohl dafür in den europäischen Verträgen keine Rechtsgrundlage besteht. Dies betrifft aktuell beispielsweise im Falle Deutschlands Empfehlungen, die hinsichtlich der Reform des Ehegatten-Splittings sowie der

steuerlichen Entlastung von Geringverdienern ausgesprochen werden. Hier überschreitet die Kommission eindeutig ihre Kompetenzen. Der Sachverständigenrat lehnt die wirtschaftspolitische Koordinierung daher ab. Sie steht in klarem Widerspruch zu Maastricht 2.0.

Tabelle 21

Instrumente der wirtschaftspolitischen Koordinierung

Betroffene Staaten	Instrument	Inhalte	Überwachung und Sanktionierung	Rechtliche Grundlage
Mitgliedstaaten, die um Finanzhilfe ersuchen	Makroökonomisches Anpassungsprogramm	Mitgliedstaat erarbeitet in Übereinstimmung mit der Kommission den Entwurf für Programm; dieses beinhaltet Empfehlungen, die in den länderspezifischen Empfehlungen sowie im Laufe des Verfahrens bei übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten abgegeben wurden Rat billigt Programm mit qualifizierter Mehrheit	Kommission überwacht Durchführung Feststellung des Rates mit qualifizierter Mehrheit (auf Vorschlag der Kommission), dass der Mitgliedstaat die in seinem Programm enthaltenen politischen Anforderungen nicht erfüllt Implizite Sanktionierung durch Einstellung der Finanzhilfen	Verordnung (EG) Nr. 473/2013 (Twopack)
Mitgliedstaaten in einem Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht	Korrekturmaßnahmenplan	Mitgliedstaat legt Rat und Kommission auf Grundlage von deren Empfehlung Korrekturmaßnahmenplan innerhalb einer gesetzten Frist vor Rat bewertet den Plan auf Grundlage eines Kommissionsberichts; wenn unzureichend erfolgt Aufforderung zur Erstellung eines neuen Plans; bei drittem unzureichenden Plan ist eine Geldbuße möglich (0,1 % des Bruttoinlandsprodukts auf Vorschlag der Kommission, Abstimmung im Rat mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit)	Kommission überwacht Durchführung, kann Missionen durchführen Bei Nichteinhaltung kann der Rat auf Empfehlung der Kommission eine Sanktion mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit beschließen (verzinsliche Einlage von 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts im ersten Fall; bei Wiederholung Umwandlung in jährliche Geldbuße)	Verordnung (EG) Nr. 1176/2011 (Sixpack)
Mitgliedstaaten in einem Defizitverfahren	Wirtschaftspartnerschaftsprogramm	Mitgliedstaat legt Kommission und Rat Programm vor, trägt länderspezifischen Empfehlungen des Rates Rechnung Rat gibt auf Vorschlag der Kommission Stellungnahme ab	Überwachung der Durchführung durch Rat und Kommission Stellungnahmen ergänzen die Berichte des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (dadurch indirekte Sanktionsmöglichkeit)	Fiskalvertrag Verordnung (EG) Nr. 473/2013 (Twopack)
Alle Mitgliedstaaten des Euro-Raums	Vertragliche Vereinbarungen (CCI)	Mitgliedstaat entwickelt Aktionsplan auf Basis der länderspezifischen Empfehlungen Bewertung durch Kommission, Billigung durch nationales Parlament	Bei Feststellung der Nichterfüllung durch Kommission: Verweigerung der finanziellen Unterstützung	Kommissions-Vorschlag (Blueprint)

2. Vertragliche Vereinbarungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit

345. Es wird derzeit, unter anderem im Bericht der vier Präsidenten (van Rompuy, 2012) und in der Erklärung anlässlich des deutsch-französischen Gipfels im Mai 2013 (Bundesregierung, 2013), diskutiert, die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten zusätzlich mithilfe verbindlicher **vertraglicher Vereinbarungen** zu fördern. Ein entsprechendes Modell wird im Bericht der Kommission (Europäische Kommission, 2012a) als **Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit** (Convergence and Competitiveness Instrument, CCI) diskutiert. Zudem werden mögliche Ausgestaltungsoptionen in einer Mitteilung der Kommission (Europäische Kommission, 2013f) erörtert. Dieser Vorschlag der Kommission kombiniert vertragliche Vereinbarungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit mit einem finanziellen Solidarmechanismus.

Im Einzelnen soll dies folgendermaßen aussehen: Die Mitgliedstaaten des Euro-Raums sollten sich gegenüber der Kommission (unter Mitwirkung des Rates) vertraglich auf die Umsetzung nationaler Reformen zur Verbesserung der Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit verpflichten. Diese Maßnahmen sollten sich dabei insbesondere an den **länderspezifischen Empfehlungen** ausrichten, die im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochen wurden (Ziffer 338). Für die vertragskonforme Umsetzung der Reformen würde den Staaten dann finanzielle Unterstützung durch die europäische Ebene gewährt, über deren Höhe jedoch keine Informationen gegeben werden. Damit sollen den Mitgliedstaaten Anreize gegeben werden, strukturelle Reformen umzusetzen, die sich positiv auf die Stabilität der gesamten Währungsunion auswirken. Ein förmlicher Legislativvorschlag der Kommission soll bis Ende des Jahres 2013 vorgelegt werden.

346. Die **Notwendigkeit eines solchen Instruments** muss anhand der folgenden Fragen bewertet werden: Unter welchen Bedingungen ist eine Koordinierung von Strukturreformen auf der europäischen Ebene entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität überhaupt sinnvoll? Warum ist ein solches Instrument notwendig, wenn Reformen sich für ein Land selbst langfristig positiv auswirken?

Eine **Zuständigkeit der europäischen Ebene** wird in der Mitteilung der Kommission mit negativen Übertragungseffekten (Spillover-Effekten) auf andere Staaten begründet, die dann zu entstehen drohen, wenn die Reformen unzureichend ausfallen sollten: „Die Krise hat gezeigt, dass fehlende oder unzureichende Reformen in einem Mitgliedstaat auch andere in Mitleidenschaft ziehen können. (…) Ein hohes Maß an Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit würde alle Mitgliedstaaten besser vor den Folgen eines Konjunkturabschwungs schützen und die Entstehung schädlicher makroökonomischer Ungleichgewichte samt ihrer wirtschaftlichen und sozialen Folgekosten verhindern.“ (Europäische Kommission, 2013f, S. 3). Grundsätzlich könnten Länder Interesse an Reformen in einem anderen Mitgliedstaat haben, wenn sich dadurch **positive Rückkopplungen** auf das eigene Land ergeben.

Beispielsweise könnte ein Anstieg der Produktion in einem Mitgliedstaat über den Außenhandel in anderen Mitgliedstaaten positiv auf den Konsum wirken. In einer Währungsunion kann sich eine verbesserte Anpassungsfähigkeit an Schocks positiv auf Andere auswirken, da

Ungleichgewichte eingedämmt werden. Solche Übertragungseffekte und Rückkopplungen existieren in einem Binnenmarkt in vielfältiger Weise. Ihre Existenz ist jedoch nicht hinreichend für eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik auf der europäischen Ebene. Es müsste vielmehr der Nachweis geliefert werden, dass wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen in einem Mitgliedstaat sich in gravierenden Schocks in einem anderen Mitgliedstaat auswirken. Dies lässt sich beispielsweise aufgrund der systemischen Eigenschaft des Bankensystems feststellen und stellt ein wesentliches Argument für die Bankenunion dar. Für andere Bereiche, wie etwa die Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik, gilt das nicht.

347. Die zweite grundsätzliche Frage betrifft die politischen Hemmnisse, die Reformanstrengungen entgegenstehen und ein Eingreifen von außen hilfreich erscheinen lassen. Schließlich sollten doch gerade in Staaten mit einer relativ geringen Wettbewerbsfähigkeit große **Anreize zur eigenständigen Durchführung von Strukturreformen** und damit zur Senkung der Arbeitslosigkeit bestehen. Gerade Krisenzeiten schärfen die Wahrnehmung struktureller Missstände. Reformwiderstände, die sich ansonsten typischerweise aus der Unsicherheit über die Verteilung von Gewinnen und Verlusten aus einer Reform ergeben, sollten abnehmen (Drazen, 2000). Bei vielen Reformen treten jedoch sogenannte J-Kurven-Effekte auf: Reformen sind kurzfristig mit Kosten verbunden, während die positiven Effekte erst langfristig spürbar werden. Für Politiker werden Reformen unattraktiv, da die kurzfristigen Effekte für die Wähler unmittelbar spürbar sind, während die langfristigen positiven Effekte unbestimmt bleiben. In der Währungsunion kommt verschärfend hinzu, dass es nicht mehr möglich ist, kurzfristigen negativen Schocks durch expansive Geldpolitik entgegen zu wirken.

348. Ein weiteres Hemmnis für Reformen besteht darin, dass gesamtwirtschaftlich positive Maßnahmen häufig mit (kurzfristig) **negativen Konsequenzen für bestimmte Interessengruppen** verbunden sind. Somit unterbleiben Reformen selbst dann, wenn für die Allgemeinheit der Nutzen die Kosten sogar in der kurzen Frist überwiegt. Oftmals sind die von der Reform negativ Betroffenen besser organisiert (Olson, 1965), da sie von den Kosten unmittelbarer berührt werden, während der Nutzen für die breite Masse weniger spürbar ist. Ein prominentes Beispiel ist die Liberalisierung von vormals geschützten Berufen. Mitgliedstaaten könnten daher ohne externe Hilfe Schwierigkeiten haben, aus einem ungünstigen politischen Gleichgewicht herauszufinden.

Diese Effekte können durch die verschärften Fiskalregeln in der EU noch verstärkt werden (Poplawski-Ribeiro und Beetsma, 2008): Wenn es den Amtsinhabern durch Defizitbegrenzungen erschwert wird, die negativ betroffenen Interessengruppen im Zuge einer Reform zu entschädigen, verringert dies die Wahrscheinlichkeit der Durchführung von Reformen. In diesem Sinne können Koordinationsanstrengungen und -zwänge auf der europäischen Ebene eine Bewegung hin zum Besseren erzeugen.

349. In „normalen“ Zeiten kann es daher zu einer Verschleppung von sinnvollen politischen Maßnahmen kommen. Die daraus resultierenden Kosten nehmen im Zeitablauf ständig zu, da die unterlassenen Maßnahmen mit der Zeit zu einer **abnehmenden Wettbewerbsfähigkeit** der Volkswirtschaft und letzten Endes zu einer sinkenden Beschäftigung führen. In der Wäh-

rungsunion hat grundsätzlich jedes Land aufgrund der fehlenden externen Abwertungsmöglichkeit erst dann den Anreiz, bei einer abnehmenden Wettbewerbsfähigkeit unpopuläre Maßnahmen durchzuführen, wenn die Kosten eines weiteren „Aussitzens“ der Probleme diejenigen übertreffen, die sich aufgrund politischer Hemmnisse ergeben.[9] Dies ist zumeist erst in einer krisenhaften Situation der Fall.

350. Die Einführung eines CCI verspricht hier Abhilfe, weil dieses Instrument schon in „normalen“ Zeiten auf die Herstellung einer höheren Wettbewerbsfähigkeit abzielt. Dieses Versprechen kann das CCI aber nicht einlösen, denn es begründet zugleich Anreize für die Mitgliedstaaten, die notwendigen und durchaus machbaren Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in nur unzureichendem Maße durchzuführen oder gar vollständig aufzuschieben, um eine Unterstützung von außen zu erhalten. Diejenigen politischen Mechanismen, die in ruhigeren Zeiten eine vorsorgende Reformpolitik verhindern, werden durch ein solches Instrument gestärkt. Politische Grabenkämpfe verschieben sich auf die europäische Ebene.

Vor Einführung des Euro bestand in der Literatur die Erwartung, dass die Teilnahme an der Gemeinschaftswährung über eine erhöhte Reformtätigkeit zur Steigerung der Anpassungsfähigkeit führen würde (Alesina et al., 2010). Die Anreize, diese zum Funktionieren der Währungsunion notwendige Flexibilität herzustellen, würden somit durch ein CCI, das auf eine Korrektur der preislichen Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet ist, sogar reduziert.

351. Ein CCI ist demnach nicht nur unnötig, um die Reformbereitschaft der Mitgliedstaaten zu erhöhen, er würde zudem Mitnahmeeffekte induzieren und nachteilige Anreizeffekte mit sich bringen. So tritt ein **Moral-Hazard-Problem** auf, wenn Mitgliedstaaten einen Anreiz haben, Strukturreformen, die sie ohnehin geplant hatten, zu unterlassen, um später vertragliche Vereinbarungen mit der europäischen Ebene einzugehen und dafür eine finanzielle Unterstützung zu erhalten. Darüber hinaus könnte sich aus der **asymmetrischen Informationslage** ein Problem ergeben, weil die finanzielle Unterstützung nur für tatsächlich unternommene Reformen gewährt werden sollte, diese Aktivitäten aber bei einer falschen Ausgestaltung womöglich schwer zu beobachten sind. Diese beiden Probleme treten in stark unterschiedlichem Maße in Abhängigkeit von der Wahl des Vertragsgegenstands auf: Es dürfte einen großen Unterschied machen, ob spezifische Reformen oder das Erreichen von vorgegeben Zielen Vertragsgegenstand sind, die wiederum durch festgelegte Indikatoren gemessen würden.

352. Eine Konditionierung von finanzieller Unterstützung auf die **Umsetzung konkret vereinbarter Reformen** entsprechend des Kommissionsvorschlags brächte das Problem mit sich, dass die Auswirkungen einzelner Reformen auf die Wettbewerbsfähigkeit nur äußerst schwer zu quantifizieren sind. Es bestünde daher die Gefahr, dass die Umsetzung von Reformen, die allenfalls geringe Effekte bewirken würden, finanziell unterstützt würde. Dies gilt umso mehr, als die Verantwortung für fehlerhafte Quantifizierungen von Reformauswirkungen zumindest

[9] Eine ausgewogene Kombination einzelner Reformelemente kann die kurzfristigen Kosten von Reformen senken (Bouis et al., 2012) oder es erreichen, dass die Chancen der Wiederwahl einer Regierung nicht zu stark beeinträchtigt werden (OECD, 2010; Buti et al., 2010).

zum Teil auf die Kommission verlagert werden dürfte, obwohl die Umsetzung der Reformen alleine im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten verbleibt. Zudem wäre bei diesem Ansatz nicht auszuschließen, dass die Umsetzung vertraglich vereinbarter Reformen durch Reformen in anderen Politikbereichen, die nicht Vertragsbestandteil sind, konterkariert wird. Trotz der formalen Erfüllung des Vertrags würde somit keine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht.

353. Andererseits würde ein **Problem der Zurechenbarkeit** insbesondere dann auftreten, wenn die Umsetzung einer vertraglichen Regelung einzig anhand der Verbesserung eines aggregierten **Indikators** festgemacht wird, wie etwa der Lohnstückkosten oder des effektiven Wechselkurses. Zum einen besteht das grundsätzliche Problem, dass die Wettbewerbsfähigkeit von Staaten ein so breites Konzept ist, dass eine Verengung auf einen einzelnen oder wenige Indikatoren wenig aussagekräftig ist (Kasten 3). Zum anderen hätten in diesem Fall die Geldgeber, also die Europäische Kommission und der Rat, keine Kontrolle darüber, welche Art von Reformen konkret durchgeführt wird. Ein solcher Ansatz, der sich auf die Verwendung von **Indikatoren zur Messung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit** stützen würde, erschwert es, einen eindeutigen Rückschluss auf die tatsächlich getroffenen Maßnahmen zu ziehen, da der Effekt durch spezifische Reformen nur sehr indirekt gemessen werden könnte und andere Effekte außerhalb der Kontrolle der Politik (wie außenwirtschaftliches Umfeld oder die Ergebnisse von Tarifverhandlungen) dessen Entwicklung dominieren könnten.

354. In solch einem Fall drohen **zwei Arten von Fehlern**: Entweder unternimmt die Regierung unpopuläre Reformen, erhält jedoch trotzdem keine Unterstützung, da ihre Maßnahmen durch andere Effekte außerhalb ihrer Kontrolle konterkariert werden. Oder die Regierung ist tatenlos, erhält aber eine Unterstützung, da sich andere Faktoren außerhalb ihrer Kontrolle positiv ausgewirkt haben. Zudem stellt die zeitliche Dimension ein weiteres Problem für die Zurechenbarkeit dar, da sich die meisten Maßnahmen erst mit einiger Verzögerung auf die üblichen Wettbewerbsindikatoren auswirken. Dies kann aus politökonomischer Sicht sogar negative Anreizeffekte haben: Eine Regierung, die unpopuläre Maßnahmen durchführt, muss vor einer Wahl mit den kurzfristig negativen Folgen leben, während ihr Nachfolger nicht nur von der Reformdividende profitiert, sondern zusätzlich mit Unterstützungszahlungen der europäischen Partner belohnt werden würde.

V. Fazit

355. Um die europäische Währungsunion robust für die Zukunft zu machen, müssen die **Marktkräfte** wieder ihre disziplinierende Wirkung entfalten können. Der Sachverständigenrat hat mit seinem Drei-Säulen-Konzept Maastricht 2.0 einen geeigneten institutionellen Rahmen für die Erreichung dieses Ziels vorgeschlagen (Ziffern 269 ff.). Das Konzept setzt auf die Eigenverantwortlichkeit der Staaten unter strenger Beachtung des Nichtbeistandsgebots.

356. Bevor der skizzierte neue ordnungspolitische Rahmen für den Euro-Raum wirksam werden kann, müssen **Altlasten** der Vergangenheit abgebaut werden. Sowohl der private als auch der öffentliche Sektor sind zu hoch verschuldet. Die **zu hohe Verschuldung der Ban-**

ken und – spiegelbildlich – deren unzureichende Kapitalisierung behindern die Umsetzung strengerer Eigenkapitalvorschriften. Daher sollten vor dem Übergang in eine Bankenunion Altlasten in nationaler Verantwortung bereinigt werden (Ziffern 375 ff.)

Die **zu hohe Verschuldung der Staaten** hemmt die Umsetzung strengerer fiskalischer Regeln. Angesichts stark angestiegener Schuldenstandsquoten ist es insbesondere unrealistisch, die No-bail-out-Klausel kurzfristig strikt umzusetzen, ohne dabei neue Vertrauenskrisen zu riskieren. Die No-bail-out-Klausel ist nur dann glaubwürdig, wenn ein Mitgliedstaat der Währungsunion letztlich in die Insolvenz gehen kann. Das europäische Bankensystem kann eine Staatsinsolvenz aber nicht verkraften, wenn die Banken unzureichend kapitalisiert sind und die Staatsverschuldung so hohe Ausmaße wie in manchen Mitgliedstaaten angenommen hat.

Die **Gestaltung des Übergangs** aus der heutigen Lage in das Konzept Maastricht 2.0 bleibt daher die zentrale Aufgabe der Politik in Europa. Bislang lässt die Politik die Europäische Zentralbank dabei ziemlich alleine stehen (Ziffern 256 ff.).

357. Allerdings ist es bereits im Hinblick auf die kurze Frist wichtig, dass die richtigen Entscheidungen getroffen werden und der Weg zu einer Wiederherstellung der Maastricht-Prinzipien nicht verbaut wird. Daher müssen voreilige Harmonisierungen, etwa in der Fiskal- und Wirtschaftspolitik, unterbleiben.

Einige aktuelle Entscheidungen und Vorhaben auf europäischer Ebene gehen jedoch **prinzipiell in die richtige Richtung**. Die Schärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie die Verpflichtung zur Einrichtung nationaler Fiskalregeln sind wichtige Elemente zur Stärkung der fiskalischen Säule. Mittelfristig sollten die Inhalte des Fiskalpakts jedoch im Rahmen einer Vertragsänderung in das europäische Recht überführt werden.

Die Maßnahmen zur **Etablierung der Bankenunion** tragen ebenfalls – trotz aller Detailkritik – dazu bei, die Finanzmarktordnung zu verbessern. Die Schaffung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus, eines Abwicklungsmechanismus mit Bankenabwicklungsfonds und die Harmonisierung der Einlagensicherung sind elementare Bestandteile der notwendigen europäischen Bankenunion. Die in diesem Kapitel diskutierten Probleme in der Governance von SSM und SRM sollten möglichst schnell durch eine Vertragsänderung behoben werden. Die Altlasten in den Bankensystemen der Mitgliedstaaten müssen hingegen in nationaler Verantwortung bereinigt werden.

358. Eine **glaubwürdige No-bail-out-Klausel** erfordert hingegen zwingend als weitere Säule einen **Krisenmechanismus**, der weniger auf den Umgang mit Krisen, als vielmehr auf deren Prävention ausgerichtet ist. Der ESM erfüllt zwar in der Übergangszeit eine wichtige Funktion, indem er die Mitgliedstaaten gegen Liquiditätskrisen versichert. Für eine glaubwürdige Herstellung der Nichtbeistandsklausel muss der ESM jedoch zwingend um zwei weitere Elemente ergänzt werden: eine Insolvenzordnung für Staaten und die ex ante-Qualifizierung für Liquiditätshilfen durch den Ausweis einer soliden Fiskalpolitik. In diesem Bereich steht

das politische Handeln jedoch erst am Anfang. Lediglich mit der Einführung von Collective Action Clauses in neuen Staatsanleihen ist ein erster Schritt unternommen worden.

Literatur zum Kapitel

Alesina, A., S. Ardagna und V. Galasso (2010), The Euro and structural reforms, in: Alesina, A. und F. Giavazzi (Hrsg.), *Europe and the euro*, University of Chicago Press, Chicago, 57-93.

Asdrubali, P., B. Sørensen und O. Yosha (1996), Channels of interstate risk sharing: United States 1963-1990, *Quarterly Journal of Economics* 111, 1081-1110.

Bargain, O., M. Dolls, C. Fuest, D. Neumann, A. Peichl, N. Pestel und S. Siegloch (2013), Fiscal union in Europe? Redistributive and stabilising effects of a European tax-benefit system and fiscal equalisation mechanism, *Economic Policy* 28, 375-422.

Barroso, J.M.D. (2013), *Statement by President Barroso on the Lithuanian Presidency for the European Parliament plenary*, Rede, SPEECH/13/602, Europäische Kommission, Straßburg, 3. Juli.

Beetsma, R., B. Bluhm, M. Giuliodori und P. Wierts (2012), From budgetary forecasts to ex post fiscal data: Exploring the evolution of fiscal forecast errors in the European Union, *Contemporary Economic Policy* 31, 795-813.

Bouis, R., O. Causa, L. Demmou, R. Duval und A. Zdzienicka (2012), *The short-term effects of structural reforms: An empirical analysis*, OECD Economics Department Working Paper No. 949, Paris.

Buch, C., T. Körner und B. Weigert (2013), *Towards deeper financial integration in Europe: What the banking union can contribute*, Arbeitspapier 02/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Bundesregierung (2013), *Frankreich und Deutschland – Gemeinsam für ein gestärktes Europa der Stabilität und des Wachstums*, Pressemitteilung Nr. 187/13, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin, 30. Mai.

Burret, H.T. und J. Schnellenbach (2013), *Umsetzung des Fiskalpakts im Euro-Raum*, Arbeitspapier 08/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Buti, M., A. Turrini, P. van den Noord und P. Biroli (2010), Reforms and re-elections in OECD countries, *Economic Policy* 25, 61-116.

Cole, H.L. und T.J. Kehoe (2000), Self-fulfilling debt crises, *Review of Economic Studies* 67, 91-116.

Darvas, Z., A.K. Rose und G. Szapáry (2007), Fiscal divergence and business cycle synchronization: Irresponsibility is idiosyncratic, in: Frankel, J. und C. Pissarides (Hrsg.), *NBER International Seminar on Macroeconomics 2005*, MIT Press, Cambridge.

De Castro, F., J. Pérez und M. Rodríguez-Vives (2013), Fiscal data revisions in Europe, *Journal of Money, Credit and Banking* 45, 1187-1209.

De Grauwe, P. (2012), *Economics of monetary union*, 9. Auflage, Oxford University Press, Oxford.

De Haan, J., R. Inklaar und R. Jong-A-Pin (2008), Will business cycles in the Euro Area converge: A critical survey of empirical research, *Journal of Economic Surveys* 22, 234-273.

Deutsche Bundesbank (2013a), Gemeinsame europäische Bankenaufsicht – Erster Schritt auf dem Weg zur Bankenunion, *Monatsbericht* Juli 2013, 15-34.

Deutsche Bundesbank (2013b), Jüngste Entscheidungen des Ecofin-Rats zu den Defizitverfahren der Länder im Euro-Raum, *Monatsbericht* August 2013, 71-73.

Drazen, A. (2000), *Political economy in macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton.

Duygan-Bump, B. und C.B. Grant (2009), Household debt repayment behaviour: What role do institutions play?, *Economic Policy* 57, 107-140.

Euro-Gruppe (2013), *ESM direct bank recapitalisation instrument - Main features of the operational framework and way forward*, Luxemburg, 20. Juni.

Europäische Kommission (2013a), *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Bank Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council*, COM(2013) 512, Brüssel, 10. Juli.

Europäische Kommission (2013b), *Proposal for a Single Resolution Mechanism for the Banking Union – Frequently asked questions*, Brüssel, 10. Juli.

Europäische Kommission (2013c), *Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen ab dem 1. August 2013 auf Maßnahmen zur Stützung von Banken im Kontext der Finanzkrise („Bankenmitteilung“)*, Brüssel, 30. Juli.

Europäische Kommission (2013d), *Interim progress report on the implementation of Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the member states*, European Economy – Occasional Papers 128, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.

Europäische Kommission (2013e), *The Two-Pack on economic governance: Establishing an EU framework for dealing with threats to financial stability in Euro Area member states*, European Economy – Occasional Papers 147, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.

Europäische Kommission (2013f), *Auf dem Weg zu einer vertieften und echten Wirtschafts- und Währungsunion – Einführung eines Instruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, COM(2013) 165 final, Brüssel, 20. März.

Europäische Kommission (2012a), *Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion:* Mitteilung der Kommission, COM(2012) 777 final/2, Brüssel, 30. November.

Europäische Kommission (2012b), *Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen*, Mitteilung der Kommission, COM(2012) 342 final, Brüssel, 20. Juni.

Europäischer Rat (2013), *Schlussfolgerungen (Mehrjähriger Finanzrahmen)*, Tagung vom 7./8. Februar 2013, EUCO 37/13, Brüssel, 8. Februar.

Farhi, E. und I. Werning (2012), *Fiscal unions*, NBER Working Paper 18280, Cambridge.

Feld, L.P. und S. Osterloh (2013), *Is a fiscal capacity really necessary to complete EMU?*, Konferenzpapier, Workshop „How to build a genuine Economic and Monetary Union“, Genshagen, 30. Mai.

Frankel, J.A. und A.K. Rose (1998), The endogeneity of the optimum currency area criteria, *Economic Journal* 18, 1009-1025.

Goodhart, C. und D.J. Lee (2013), Adjustment mechanisms in a currency area, *Open Economies Review* 24, 627-656.

Goodhart, C. und D. Schoenmaker (2009), Fiscal burden sharing in cross-border banking crises, *International Journal of Central Banking* 5, 141-165.

Goyal R., P. Koeva Brooks, M. Pradhan, T. Tressel, G. Dell'Ariccia, R. Leckow und C. Pazarbasioglu (2013), *A banking union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note 13/01, Internationaler Währungsfonds, Washington DC.

Gros, D. (2012), *Banking union: Ireland vs. Nevada, an illustration of the importance of an integrated banking system*, CEPS Commentary, Centre for European Policy Studies, Brüssel, 18. Oktober.

Hallerberg, M., B. Marzinotto und G.B. Wolff (2012), *An assessment of the European Semester*, Europäisches Parlament Studie, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung A - Wirtschafts- und Wissenschaftspolitik, Brüssel.

Heinemann, F., S. Osterloh und A. Kalb (2013), Sovereign risk premia: The link between fiscal rules and stability culture, *Journal of International Money and Finance*, im Erscheinen.

Hepp, R. und J. von Hagen (2013), Interstate risk sharing in Germany: 1970-2006, *Oxford Economic Papers* 65, 1-24.

IWF (2013), *Toward a fiscal union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note No. 13/9, Internationaler Währungsfonds, Washington DC.

Kenen, P.B. (1969), The theory of optimum currency areas: An eclectic view, in: Mundell, R. und A. Swoboda (Hrsg.), *Monetary problems of the world economy*, University of Chicago Press, Chicago, 41-60.

Koschyk, H. (2013), Schritt für Schritt zum einheitlichen Abwicklungsmechanismus, *ifo Schnelldienst* 17/2013, 3-5.

Krugman P. (1993), Lessons of Massachusetts for EMU, in: Giavazzi, F. und F. Torres (Hrsg.), *The transition to Economic and Monetary Union in Europe*, Cambridge University Press, New York, 241-261.

Laeven, L. und F. Valencia (2012), *Systemic banking crises database: An update*, IMF Working Paper 12/163, Internationaler Währungsfonds, Washington DC.

Mundell, R. (1961), A theory of optimal currency areas, *American Economic Review* 51, 657-665.

OECD (2010), *Making reform happen – Lessons from OECD countries*, Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.

Olson, M. (1965), *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge.

Orphanides, A. und S. van Norden (2002), The unreliability of output-gap estimates in real time, *Review of Economics and Statistics* 84, 569-583.

Persson, T. und G. Tabellini (1996), Federal fiscal constitutions: Risk sharing and moral hazard, *Econometrica* 64, 623-646.

Poplawski-Ribeiro, M. und R. Beetsma (2008), The political economy of structural reforms under a deficit restriction, *Journal of Macroeconomics* 30, 179-198.

Rat der Europäischen Union (2013a), *Vermerk des Generalsekretariats des Rates für die Delegationen betreffend Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG und 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG,*

2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 – Allgemeine Ausrichtung, Interinstitutionelles Dossier: 2012/0150 (COD), 28. Juni, Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2013b), *Economic governance: Council confirms agreement with EP on "two-pack"*, Pressemitteilung 6866/13, Brüssel, 28. Februar.

Rat der Europäischen Union (2013c), *Council conclusions on in-depth reviews 2013*, Mitteilung an die Presse, 3238. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen, Brüssel, 14. Mai.

Rat der Europäischen Union (2010), *Abschlussbericht der Arbeitsgruppe an den Europäischen Rat*, 15302/10, Brüssel, 21. Oktober.

Tröger, T. (2013), Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus – Europäisches Allheilmittel oder weiße Salbe?, *ifo Schnelldienst* 17/2013, 9-12.

Van Rompuy, H. (2012), *Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion*, Bericht der Präsidenten des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und der Euro-Gruppe, Brüssel, 5. Dezember.

Verhelst, S. (2013), *Don't complicate it even further: Macroeconomic conditionality as a substitute for new structural reform contracts*, European Policy Brief No. 15, EGMONT – Royal Institute for International Relations, Brüssel.

Verhelst, S. (2012), *Makroökonomische Konditionalitäten in der Kohäsionspolitik*, Europäisches Parlament Themenpapier, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Fachabteilung: Struktur und Kohäsionspolitik, Brüssel.

Weidmann, J. (2013), *Wo liegt aus Sicht der Bundesbank Handlungsbedarf bei der Bankenaufsicht und Bankenregulierung?,* Rede, Club Hamburger Wirtschaftsjournalisten, Hamburg, 30. August.

FÜNFTES KAPITEL

Finanzmarkt: Deutschland auf dem Weg in die Europäische Bankenunion

Das Wichtigste in Kürze

Mehrere Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise trägt der europäische Bankensektor immer noch schwer an den Lasten der Vergangenheit. Viele europäische Banken sind zu schwach kapitalisiert, um größere Schocks abfedern zu können. Sie sind mit notleidenden Forderungen belastet, deren genauer Umfang unbekannt ist. Diese Unsicherheit schreckt mögliche Eigenkapitalinvestoren ab, Fremdkapitalgeber fordern hohe Sicherheiten, und die Geldpolitik steht unter Druck, insolvente Banken liquide zu halten.

In den Bankbilanzen spiegeln sich realwirtschaftliche Strukturprobleme wider. Gerade in den Krisenländern sind zu viele Kredite in den Immobiliensektor und in inländische Dienstleistungen geflossen. Der Exportsektor dieser Länder ist unterentwickelt, der Bankensektor vielfach überdimensioniert. Ohne umfassende Reformen des Bankensektors ist dies ein Hemmnis für die realwirtschaftliche Erholung. In jedem anderen Sektor müssten Unternehmen aus dem Markt ausscheiden, und es würden nur diejenigen zurückbleiben, die ein nachhaltiges Geschäftsmodell aufweisen. Solche Restrukturierungen sind im Bankensektor aufgrund möglicher Ansteckungseffekte selten, sodass spezielle Abwicklungsregime erforderlich sind.

Die Politik hat mit der Bankenunion Schritte hin zu einer Europäisierung der Aufsicht unternommen. Die rechtlichen Voraussetzungen für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism) unter dem Dach der Europäischen Zentralbank sind nunmehr vorhanden. Wichtige Elemente der Reformen fehlen allerdings noch: Es liegen lediglich Vorschläge für einen einheitlichen Mechanismus zur Abwicklung und Restrukturierung von Banken (Single Resolution Mechanism) vor, deren Umsetzung noch aussteht. Die Einlagensicherungssysteme in Europa sind noch nicht harmonisiert.

Es reicht nicht aus, auf eine Lösung der Probleme auf europäischer Ebene zu warten. Dort, wo Reformbedarf im Bankensektor besteht, ist jetzt die nationale Politik gefordert. Dies betrifft vor allem die Sanierung der Banken. Bevor die europäische Aufsicht ihre Arbeit aufnehmen kann, sollte eine gründliche Neubewertung der Bankbilanzen durchgeführt werden. Andernfalls droht der europäischen Aufsicht bereits vor dem Start ein Glaubwürdigkeitsverlust. Die dafür geplante Asset Quality Review muss nach strengen Kriterien durchgeführt werden, damit Altlasten nicht auf die europäische Ebene verlagert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Mitgliedstaaten vorab Vereinbarungen treffen, auftretende Kapitallücken in fiskalischer Eigenverantwortung zu schließen. Nur dann sollten Banken in Schieflage restrukturiert und gegebenenfalls abgewickelt werden. Deutschland sollte dafür eintreten, konkrete Vereinbarungen zur Lastenteilung vor dem Start der Asset Quality Review zu treffen. Sind einzelne Staaten damit finanziell überfordert, ist ein Rückgriff auf die Mittel des Europäischen Stabilitätsmechanismus möglich, allerdings nur unter Haftung des betreffenden Staates. Durch eine Beteiligung der Gläubiger an Verlusten können die Belastungen für den Steuerzahler zudem reduziert werden.

Handlungsbedarf in Deutschland besteht insbesondere hinsichtlich der Berücksichtigung der Verbundstrukturen bei der Umsetzung der Bankenunion. Derzeit ist nur für die größten Banken eine starke Rolle der zentralen europäischen Aufsicht vorgesehen. Eine Zweiteilung der Aufsicht ist gerade im deutschen Bankensektor jedoch nicht sachgerecht. Letztlich sollte die Verantwortung für die Aufsicht über alle Banken auf europäischer Ebene liegen. Zudem bestehen eine Reihe offener Fragen hinsichtlich der Behandlung der Sicherungssysteme der Verbünde bei der europäischen Bankenrestrukturierung und -abwicklung.

I. Strukturprobleme im europäischen Bankensektor

359. Die Krise im europäischen Banken- und Finanzsektor weist viele Parallelen zu früheren Verschuldungskrisen auf. Einer Phase von **Kapitalzuflüssen** in die Länder der Peripherie folgte eine **abrupte Umkehr** der grenzüberschreitenden Kreditvergabe (Schaubild 52). Die Banken haben sich seit Ausbruch der Finanzkrise zunehmend auf das Geschäft im Inland konzentriert. Am augenfälligsten ist diese Entwicklung bei den Staatsanleihen: Gerade in den Krisenländern sind Forderungen der Banken gegenüber der eigenen Regierung stark angestiegen. In Italien und Spanien beispielsweise halten die Banken im Schnitt Forderungen in Höhe von rund 10 % ihrer Bilanzsumme gegenüber öffentlichen Haushalten (Schaubild 53).

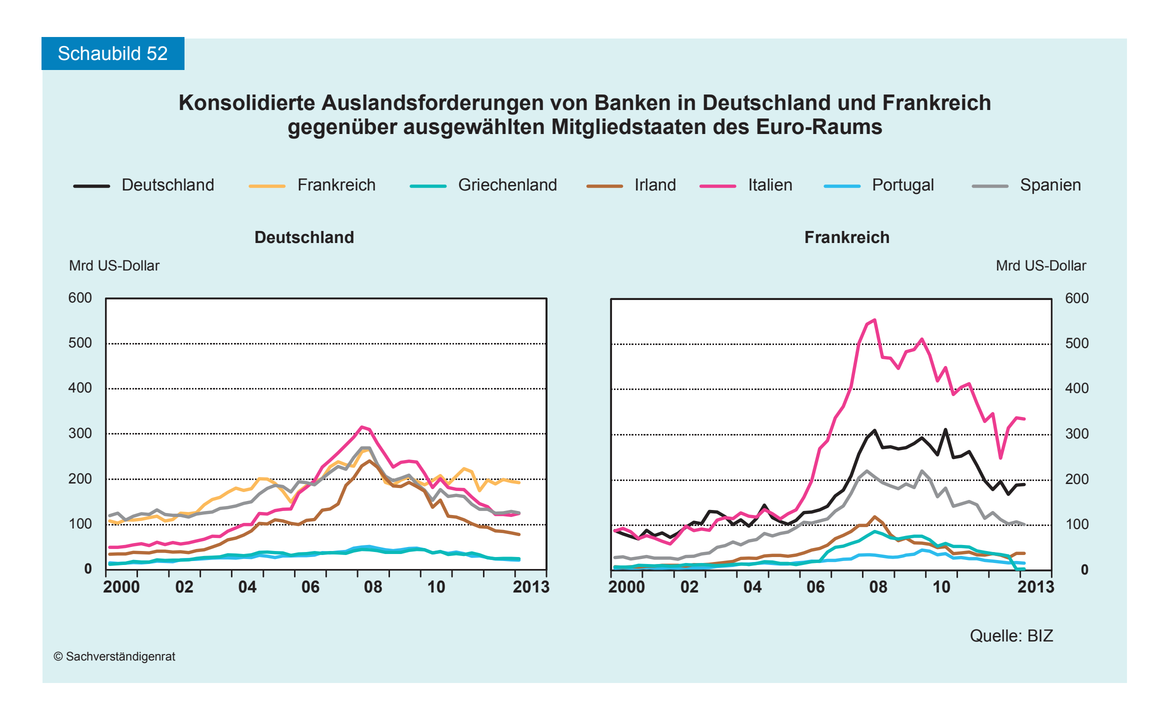


Schaubild 52

Konsolidierte Auslandsforderungen von Banken in Deutschland und Frankreich gegenüber ausgewählten Mitgliedstaaten des Euro-Raums

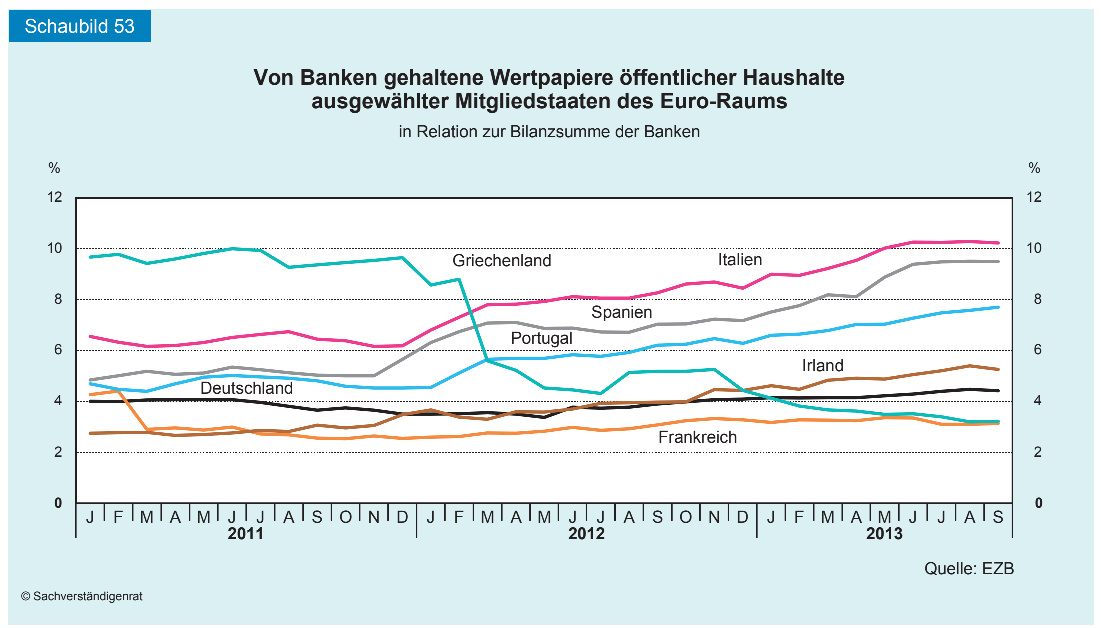


Schaubild 53

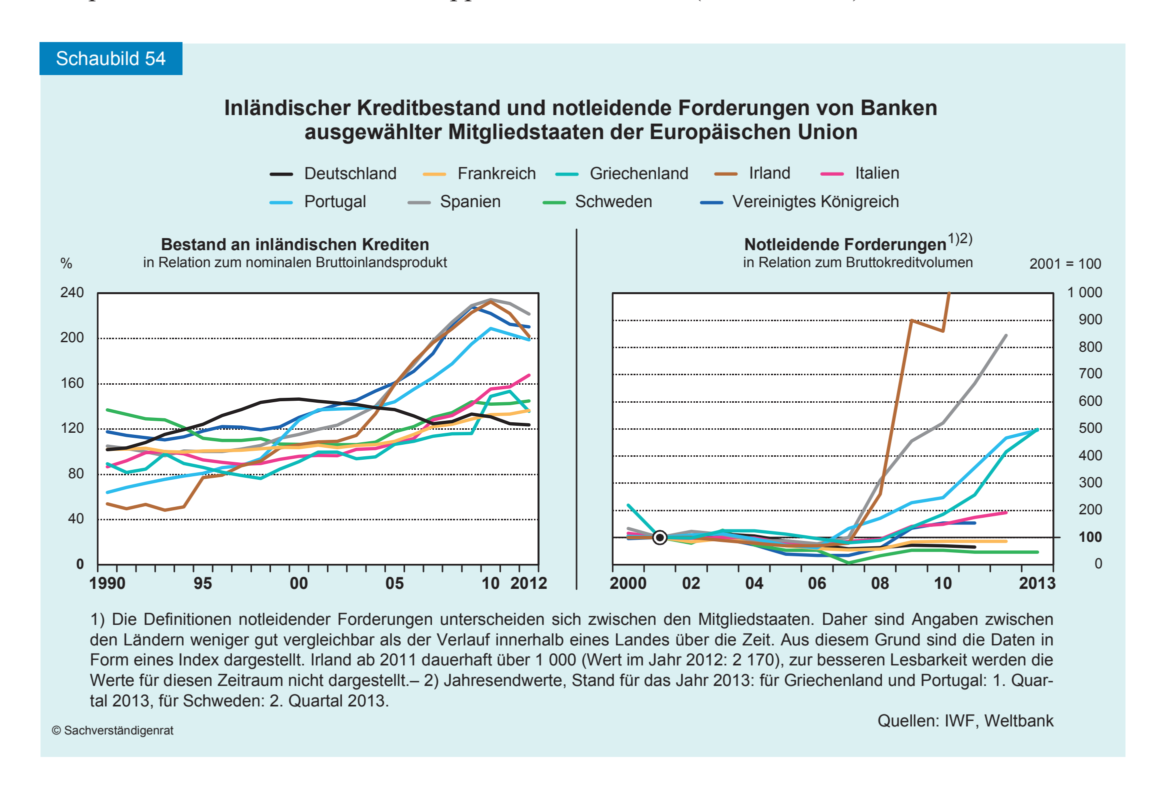
Von Banken gehaltene Wertpapiere öffentlicher Haushalte ausgewählter Mitgliedstaaten des Euro-Raums

in Relation zur Bilanzsumme der Banken

360. Einer Welle der **Euphorie** und tendenziellen Unterschätzung von Risiken folgte eine Phase erhöhter **Sensitivität** gegenüber Risiken und der Suche nach einem „sicheren Hafen“. Verschärft wird diese Entwicklung dadurch, dass die Regulierung des Banken- und Finanzsektors angepasst wird. Nicht nur werden die Banken zukünftig strengere Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften erfüllen müssen, das Regulierungssystem wird zunehmend komplexer. Wie bisher werden die Eigenkapitalanforderungen an Banken an den sogenannten „risikogewichteten“ Aktiva festgemacht, hinzu kommen Aufschläge auf das geforderte Eigenkapital, die sich an der „Systemrelevanz“ einer Bank und dem makroökonomischen Umfeld orientieren. Damit wird das System aber fehleranfälliger gegenüber der konkreten Festlegung einzelner Parameter, und es entstehen Anreize, die Regulierung durch noch komplexere Finanzstrukturen zu umgehen.

1. Indikatoren für Strukturprobleme

361. Wie groß der Anpassungsbedarf für die Banken an die geänderten Rahmenbedingungen ist, lässt sich nur indirekt abschätzen. Ein wichtiger Indikator für einen Schuldenüberhang im Euro-Raum ist das im Vorfeld der Finanzkrise **stark gestiegene Kreditvolumen**: Im Zuge der Liberalisierung und Öffnung der Finanzmärkte expandierte der Finanzsektor stark, das Verhältnis zwischen den Krediten der Banken und dem Bruttoinlandsprodukt stieg in vielen europäischen Ländern an und verdoppelte sich zum Teil (Schaubild 54).



1) Die Definitionen notleidender Forderungen unterscheiden sich zwischen den Mitgliedstaaten. Daher sind Angaben zwischen den Ländern weniger gut vergleichbar als der Verlauf innerhalb eines Landes über die Zeit. Aus diesem Grund sind die Daten in Form eines Index dargestellt. Irland ab 2011 dauerhaft über 1 000 (Wert im Jahr 2012: 2 170), zur besseren Lesbarkeit werden die Werte für diesen Zeitraum nicht dargestellt.– 2) Jahresendwerte, Stand für das Jahr 2013: für Griechenland und Portugal: 1. Quartal 2013, für Schweden: 2. Quartal 2013.

Quellen: IWF, Weltbank

Seit 2009 ist das **Volumen der inländischen Kredite** im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt leicht zurückgegangen. Eine Bereinigung der Bankbilanzen findet vor allem in jenen Mitgliedstaaten und in jenen Banken statt, die entweder ein Anpassungsprogramm im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder des Europäischen Stabili-

tätsmechanismus (ESM) durchlaufen und im Rahmen beihilferechtlicher Regelungen der Europäischen Union (EU) Auflagen erfüllen müssen. So ist im Falle Spaniens mit dem finanzsektor-spezifischen Anpassungsprogramm eine Bilanzprüfung aller Banken verbunden gewesen. Die im Zuge der Prüfung offengelegten zweifelhaften Forderungen wurden teilweise in eine Bad Bank ausgelagert und die vorrangigen Gläubiger an den (erwarteten) Verlusten beteiligt (Kasten 14, Seite 222). Vor diesem Hintergrund ist der starke Rückgang des Bestands an inländischen Krediten in Spanien im dritten Quartal 2012 zu sehen (Banco de España, 2013).

Eine ähnliche, teilweise zeitlich vorgelagerte Entwicklung kann in den Mitgliedstaaten mit makroökonomischen Anpassungsprogrammen – Griechenland, Irland und Portugal – beobachtet werden (Schaubild 54, links). Bezeichnend ist, dass in Deutschland die Restrukturierung und Abwicklung der Landesbanken vornehmlich durch die Auflagen der Europäischen Kommission vorangekommen ist (JG 2010 Ziffer 247). Es braucht offenbar externen Druck, um die drängendsten Probleme im Bankensektor anzugehen.

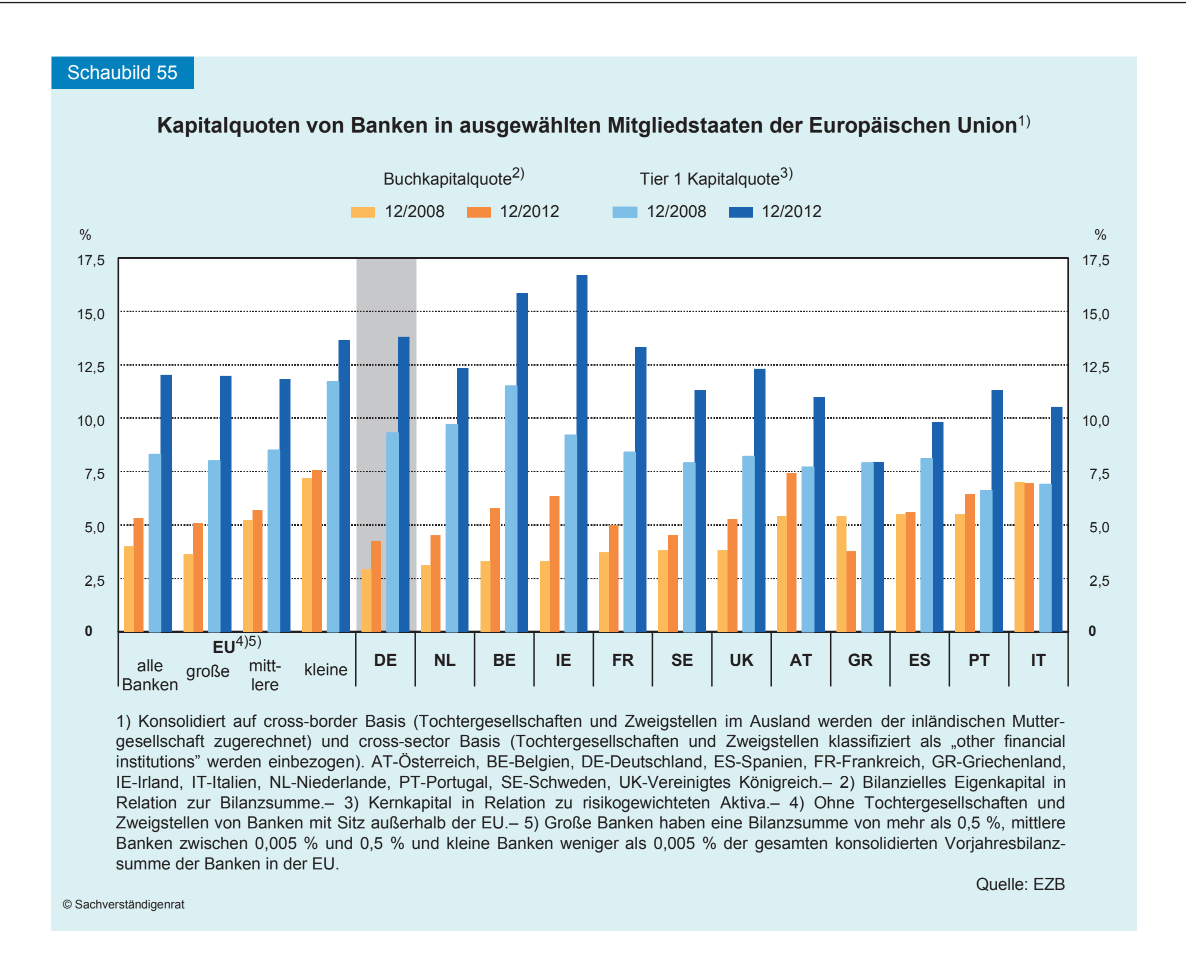
362. Ob ein Bankensektor überdimensioniert und damit krisenanfällig ist, hängt nicht allein vom Volumen der Bankbilanzen ab. Relevant sind vielmehr die Struktur der Aktiva, die Ausfallrisiken und die Kapitalisierung der Banken. Hinsichtlich der Struktur der Aktiva zeigt sich, dass der Rückgang der **risikogewichteten Aktiva** deutlich ausgeprägter ist als derjenige der gesamten Aktiva der Banken. Das heißt: Die Banken strukturierten in den vergangenen Jahren ihre Aktiva hin zu Forderungen um, die mit weniger Eigenkapital unterlegt werden müssen. Ein wichtiges Beispiel hierfür sind die vermehrten Investitionen von Banken in Staatsanleihen, die bei der Berechnung der Eigenkapitalanforderungen mit einem Risikogewicht von Null eingehen, also nicht mit Eigenkapital unterlegt werden müssen und somit selbst bei gleichbleibendem Geschäftsvolumen die risikogewichteten Aktiva senken (Schaubild 53).

363. Die Anpassung der Aktivseite der Banken ist ein wichtiger Grund dafür, dass sich die regulatorische **Eigenkapitalausstattung** der Banken verbessert hat (Schaubild 55): Rund die Hälfte des Anstiegs der Kernkapitalquote großer europäischer Banken ist auf eine Reduzierung der risikogewichteten Aktiva zurückzuführen (Cohen, 2013). Auf Grundlage der ungewichteten Bilanzsumme kommt der Aufbau des Eigenkapitals langsamer voran. Zudem bestehen große Unterschiede zwischen Ländern und Bankengruppen: Die größeren Banken haben ihre Eigenkapitalausstattung am stärksten verbessert, sind allerdings nach wie vor deutlich schlechter kapitalisiert als kleine und mittelgroße Banken. Bei den in Schaubild 55 dargestellten Werten handelt es sich nicht um die Leverage Ratio, denn diese würde zusätzlich außerbilanzielle Positionen im Nenner berücksichtigen. Entsprechend läge die Leverage Ratio unterhalb der dargestellten Eigenkapitalquoten.[1]

Interessant ist ein Vergleich mit den **Vereinigten Staaten**. Die dortigen Großbanken haben seit Ausbruch der Krise ihre Kapitalausstattung stärker verbessert als die europäischen Banken. Ein Grund hierfür ist, dass Banken in den Vereinigten Staaten über das Troubled Asset

---

[1] Für die als global systemrelevant eingestuften europäischen Banken ermittelt Hoenig (2013) eine durchschnittliche Leverage Ratio von 3,5 %.



1) Konsolidiert auf cross-border Basis (Tochtergesellschaften und Zweigstellen im Ausland werden der inländischen Muttergesellschaft zugerechnet) und cross-sector Basis (Tochtergesellschaften und Zweigstellen klassifiziert als „other financial institutions" werden einbezogen). AT-Österreich, BE-Belgien, DE-Deutschland, ES-Spanien, FR-Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, IT-Italien, NL-Niederlande, PT-Portugal, SE-Schweden, UK-Vereinigtes Königreich.– 2) Bilanzielles Eigenkapital in Relation zur Bilanzsumme.– 3) Kernkapital in Relation zu risikogewichteten Aktiva.– 4) Ohne Tochtergesellschaften und Zweigstellen von Banken mit Sitz außerhalb der EU.– 5) Große Banken haben eine Bilanzsumme von mehr als 0,5 %, mittlere Banken zwischen 0,005 % und 0,5 % und kleine Banken weniger als 0,005 % der gesamten konsolidierten Vorjahresbilanzsumme der Banken in der EU.

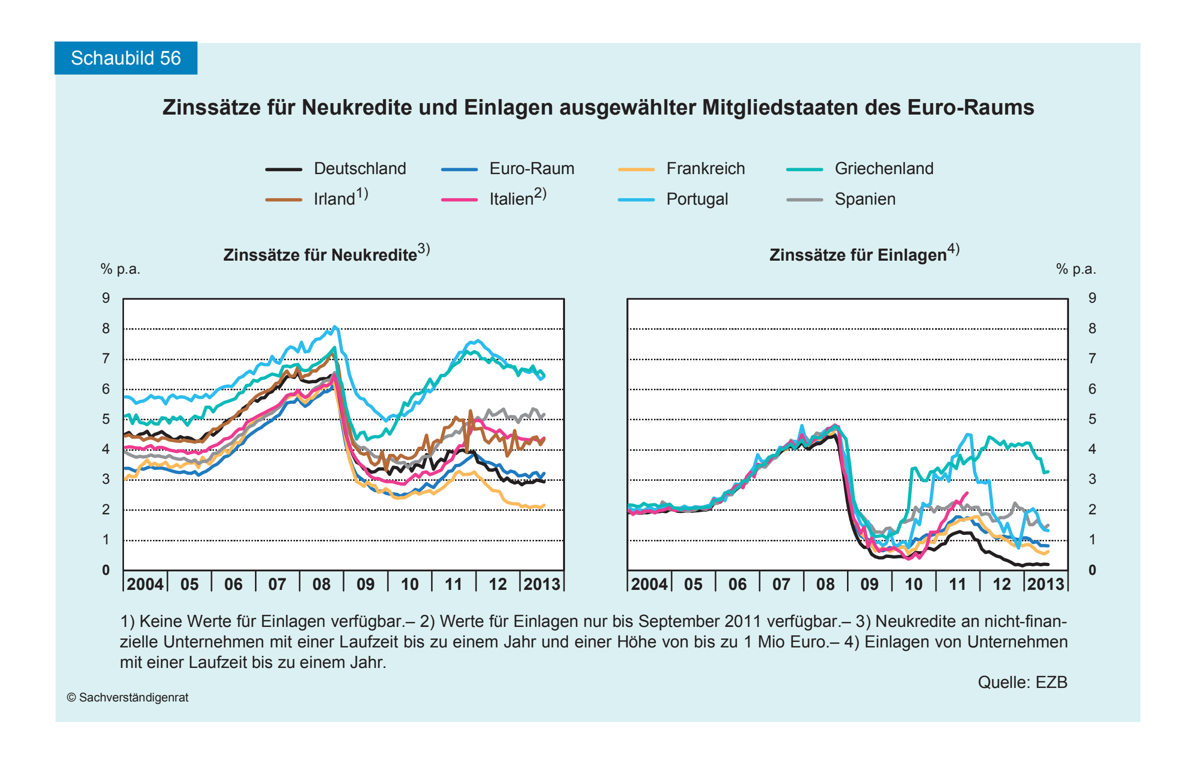
Quelle: EZB

Relief Program (TARP) zwangsweise rekapitalisiert wurden und toxische Wertpapiere verkaufen konnten. Seit Ende 2009 haben europäische Großbanken ihr Kernkapital um 1,4 Prozentpunkte erhöht und damit weniger stark als die US-amerikanischen Banken mit 3,2 Prozentpunkten (Cohen, 2013). Maßgeblich für die Erhöhung waren in Europa und in den Vereinigten Staaten einbehaltene Gewinne; der langsamere Aufbau von Eigenkapitalpuffern in Europa ist somit auch durch die schlechtere Ertragslage der Banken zu erklären.

364. In der Krise haben sich die **Zinsbedingungen** der europäischen Banken stark ausdifferenziert. Während sich gerade die Einlagenzinsen vor dem Jahr 2008 kaum unterschieden hatten, sind die Unterschiede bei den Kredit- und den Einlagenzinsen seitdem deutlich gestiegen. Unsicherheit über die wirtschaftliche Entwicklung, über die Solidität der Banken und die hohe Staatsverschuldung spiegeln sich daher in deutlich unterschiedlichen Finanzierungsbedingungen für die Unternehmen in Europa wider. Die Zinssätze für Neukredite an Unternehmen in Südeuropa liegen weit über den Zinssätzen, die deutsche oder französische Unternehmen zahlen müssen (Schaubild 56).

365. Allerdings spiegeln die Zinsdifferenzen die Ertragslage der Banken nur unzureichend wider, da sich ihr Abschreibungsbedarf erheblich zwischen den Ländern unterscheidet. Ein Indikator für die Qualität der Aktiva einer Bank sind deren **notleidende Forderungen**. Diese

Schaubild 56

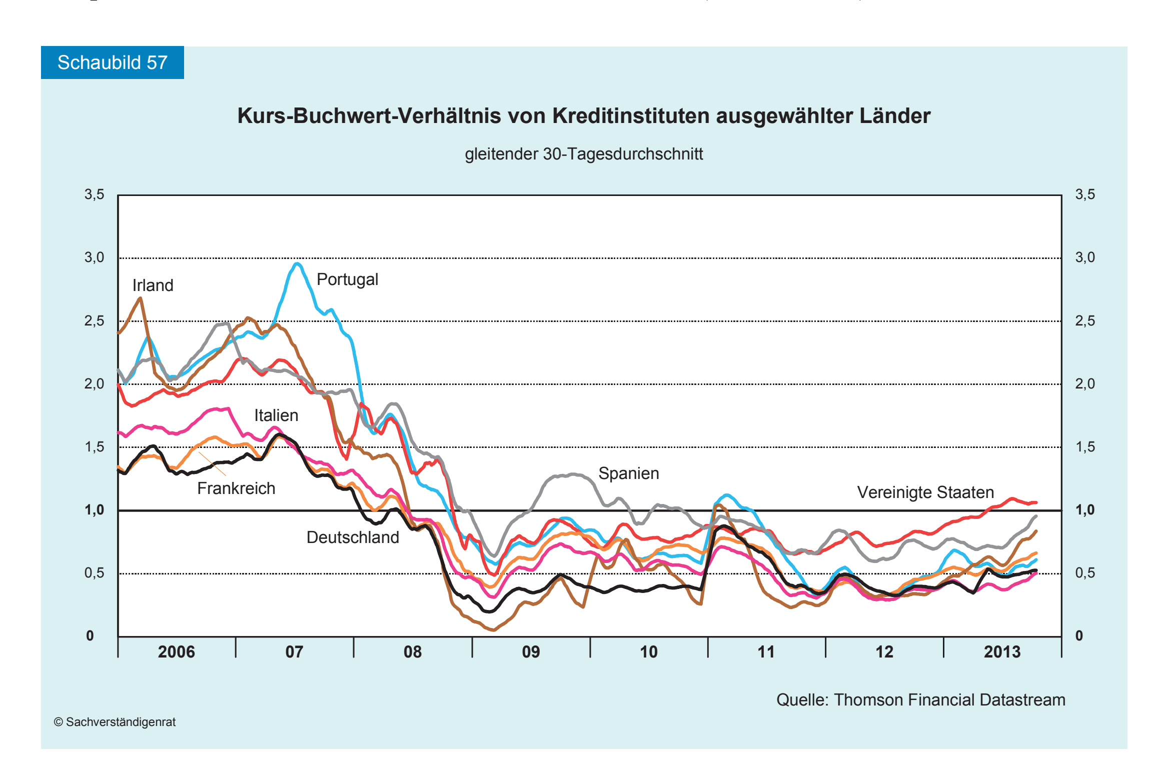


1) Keine Werte für Einlagen verfügbar.– 2) Werte für Einlagen nur bis September 2011 verfügbar.– 3) Neukredite an nicht-finanzielle Unternehmen mit einer Laufzeit bis zu einem Jahr und einer Höhe von bis zu 1 Mio Euro.– 4) Einlagen von Unternehmen mit einer Laufzeit bis zu einem Jahr.

Quelle: EZB

stiegen im Laufe der Krise in den Krisenländern massiv an (Schaubild 54, rechts). Allerdings bestehen erhebliche Zweifel, ob sich hierin bereits der gesamte Umfang des Neubewertungsbedarfs widerspiegelt: Anders als in den Vereinigten Staaten liegen die Marktbewertungen europäischer Banken deutlich unterhalb ihrer Buchwerte (Schaubild 57).

Schaubild 57



Quelle: Thomson Financial Datastream

366. Unsicherheit zu reduzieren und für eine transparentere Bewertung der Aktiva von Banken zu sorgen, ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen kann die geplante Bankenunion (Ziffern 291 ff.) nur dann erfolgreich starten, wenn die Bilanzen der Banken von Altlasten bereinigt sind. Risiken, die in Verantwortung der nationalen Bankenaufsicht entstanden sind, sollten **nicht vergemeinschaftet** werden. Sonst würden schon beim Einstieg in die Bankenunion die falschen Anreize gesetzt. Zum anderen wird das erforderliche Eigenkapital von Seiten der Märkte nur dann bereitgestellt werden, wenn die Investoren hinreichend sicher sein können, dass die betreffende Bank ein nachhaltiges Geschäftsmodell hat. Aus diesen Gründen ist für den Beginn des Jahres 2014 eine umfangreiche Asset Quality Review durch die Europäische Zentralbank (EZB), gekoppelt mit Stresstests, geplant (Kasten 13).

Kasten 13

Asset Quality Review

Die Europäische Zentralbank (EZB) soll im Rahmen der gemeinsamen europäischen Bankenaufsicht ab November 2014 die größten Banken des Euro-Raums direkt beaufsichtigen (Ziffern 293 ff.). Zur Vorbereitung darauf führt die EZB gemeinsam mit den nationalen Bankenaufsichtsbehörden eine Überprüfung der Banken durch, die im November 2013 beginnen und sich über ein Jahr erstrecken soll (EZB, 2013). Dabei strebt die EZB eine Erhöhung der Transparenz über die Lage der Banken sowie die Durchführung von „Korrekturmaßnahmen" und Schaffung von Vertrauen in die Solidität der Banken an. Fördert die Prüfung einen Kapitalbedarf zutage, könnte die EZB als Bankenaufsichtsbehörde Maßnahmen zur Verbesserung der Kapitalausstattung vorgeben. Die Überprüfung der Banken wird auf Einzelbasis durchgeführt. Die EZB gibt den Prüfungsrahmen vor und agiert als zentrale Koordinierungsstelle, während die Ausführung der Prüfung den nationalen Aufsichtsbehörden obliegt. Auf beiden Ebenen sollen externe Experten beratend hinzugezogen werden.

Das Prüfungsverfahren besteht aus drei Schritten: (i) In einer ersten Einschätzung der **Gesamtrisikolage** werden Liquidität, Verschuldungsgrad und Refinanzierungssituation der Banken berücksichtigt. (ii) In der **Asset Quality Review** werden einzelne Bankaktiva bewertet. (iii) Mit dem abschließenden **Stresstest**, der auf den Ergebnissen der Asset Quality Review aufbaut, soll ermittelt werden, wie sich die Widerstandsfähigkeit der Banken gegenüber zukünftigen ungünstigen Entwicklungen darstellt. Der Stresstest wird in Zusammenarbeit mit der European Banking Authority (EBA) durchgeführt.

Die **Asset Quality Review** ist von zentraler Bedeutung und umfasst wiederum drei Schritte: Im ersten Schritt wird für jede einzelne Bank ein näher zu untersuchendes, **„riskantes" Portfolio** bestimmt. Die Auswahl des Portfolios basiert auf einem Vorschlag der nationalen Aufsichtsbehörden an die EZB. Dabei wird der Stand zum Jahresende 2013 zugrunde gelegt. Der Schwerpunkt liegt auf Vermögensgegenständen, von denen vermutet wird, dass sie besonders risikoreich und intransparent sind. In einem zweiten Schritt werden die ausgewählten **Aktiva neu bewertet**. Hierbei wird ein etwaiger Bedarf an zusätzlicher Risikovorsorge ermittelt; gegebenenfalls werden aufsichtliche Risikogewichte angepasst. Im dritten Schritt werden die Ergebnisse der Einzelprüfungen **zusammengeführt**. Hierdurch soll die Vergleichbarkeit der Ergebnisse über die einzelnen Banken hinweg erhöht werden.

Die EZB gibt als Zielgröße für die Prüfung eine **harte Kernkapitalquote** von 8 % an. Diese liegt über der ab dem Jahr 2015 im Zuge der Basel III-Umsetzung zu erfüllenden Quote von 4,5 %.

Der EZB zufolge lässt sich die Differenz in einen Zuschlag für systemische Risiken (1 %) und den Kapitalerhaltungspuffer (2,5 %) zerlegen (JG 2012 Ziffer 271). Die Anwendung des Kapitalerhaltungspuffers, der nach bisherigem Umsetzungsstand in dieser Höhe erst ab 2019 vorgesehen ist, würde damit faktisch vorgezogen.

Die EZB weist auf die Bedeutung eines fiskalischen finanziellen Absicherungsmechanismus für die Durchführung der Bankenprüfung hin, der vorab etabliert werden solle (EZB, 2013). Weitere Ausführungen zu der Natur dieses fiskalischen „Backstops“ macht sie hingegen nicht.

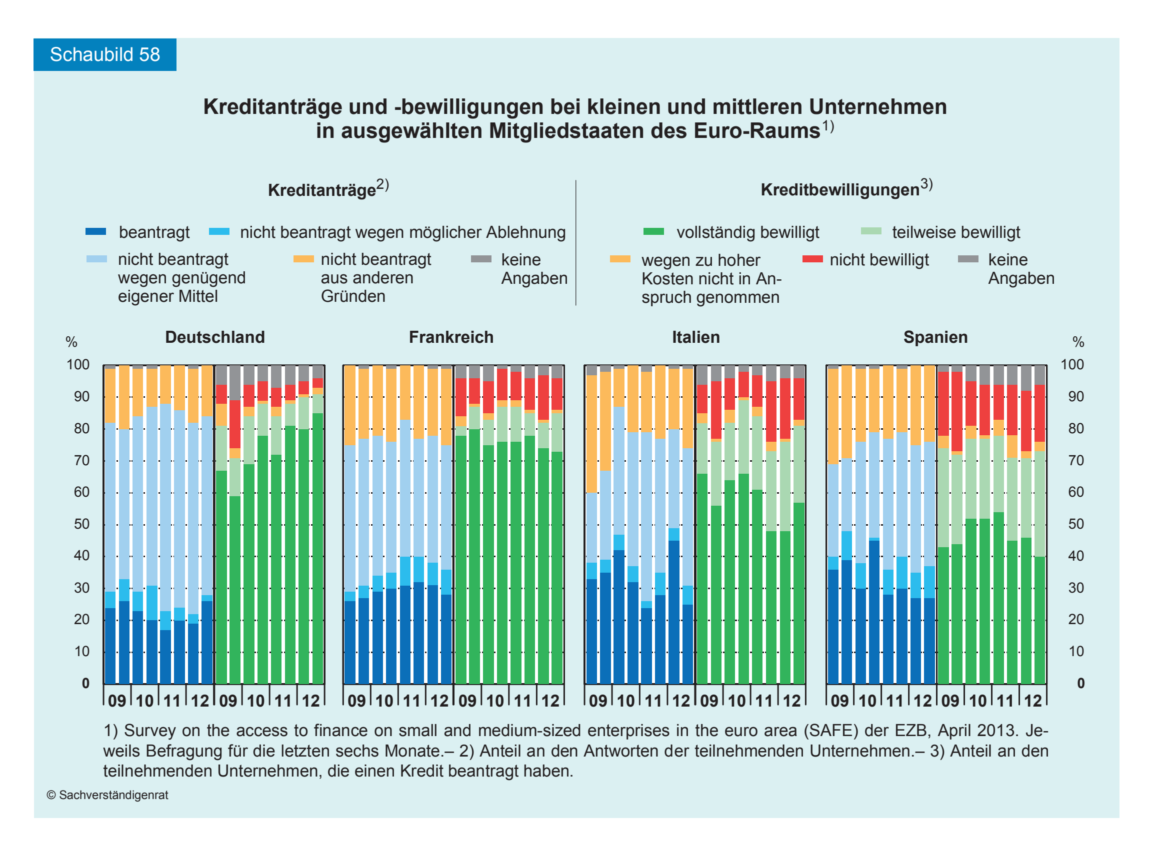
367. Die Anzahl der **Beschäftigten** oder die Zahl der Geschäftsstellen könnten ebenfalls als Indikatoren für Überkapazitäten herangezogen werden. Beide Kennziffern sind in der Vergangenheit tendenziell gesunken, worin sich aber technologischer Fortschritt niederschlägt. Gleichzeitig ist der Anteil hoch qualifizierter Beschäftigter gestiegen (Bolton et al., 2011; Philippon und Reshef, 2012). Das einzige Land in der Währungsunion, in dem es einen deutlichen Abbau der Beschäftigten im Bankensektor gegeben hat, ist Irland.

Insgesamt sind seit Beginn der Krise in Europa deutlich weniger Banken abgewickelt worden als in den Vereinigten Staaten. Zwischen 2008 und 2012 hat die US-amerikanische Einlagensicherungsbehörde (FDIC) bei 465 Banken ein Abwicklungsverfahren eröffnet (FDIC, 2013). In Europa sind 60 Banken oder 10 % bis 15 % der Bankaktiva von einem Beihilfeverfahren betroffen, 20 davon wurden abgewickelt (IWF, 2013a). Allerdings sind diese Zahlen nicht direkt vergleichbar, da in den Vereinigten Staaten vorwiegend kleine, regional tätige Banken abgewickelt wurden, mit einer mittleren Bilanzsumme von 216 Mio US-Dollar, die zusammengenommen gut 1 % bis 2 % der Bankaktiva ausmachen.

2. Effekte auf die Kreditmärkte

368. Wenn der Bankensektor schrumpft, kann es zu einer angebotsseitigen Verknappung von Krediten kommen. Ob tatsächlich eine angebotsseitige Kreditklemme vorliegt, ist allein auf Basis der Entwicklung des Kreditvolumens schwer zu entscheiden. Denn in wirtschaftlich schlechten Zeiten sinkt die Nachfrage nach Krediten (Schaubild 58), unabhängig vom Kreditangebot der Banken. Für einen Rückgang des Kreditangebots in Europa spricht, dass die Banken in der Krise ihre Standards für die Kreditvergabe verschärft haben. In den Ländern Südeuropas ist die **Ablehnungsquote** in den vergangen Jahren angestiegen (Banca d’Italia, 2013; Banco de España, 2013). Eine zunehmende Ablehnung von Kreditanträgen kann jedoch dadurch begründet sein, dass sich die Bonität der Antragsteller verschlechtert hat.

369. Um Angebots- und Nachfrageeffekte empirisch trennen zu können, müssen Informationen über beide Parteien eines Kreditvertrages – Unternehmen und Banken – berücksichtigt werden. Eine der wenigen aktuellen Studien für Europa, die dies leistet, verknüpft Daten aus dem spanischen Kreditregister mit Aufsichtsdaten von Banken und Bilanzinformationen von Unternehmen (Jiménez et al., 2012). Die Autoren untersuchen das Kreditvergabeverhalten spanischer Banken in einer Boomphase (Februar 2002 bis Juli 2007) und in Krisenzeiten (August 2007 bis Juni 2010). Der Fokus der Untersuchung liegt auf dem Einfluss der Kapital-



1) Survey on the access to finance on small and medium-sized enterprises in the euro area (SAFE) der EZB, April 2013. Jeweils Befragung für die letzten sechs Monate.– 2) Anteil an den Antworten der teilnehmenden Unternehmen.– 3) Anteil an den teilnehmenden Unternehmen, die einen Kredit beantragt haben.

ausstattung auf die Kreditvergabe: Hängt die Kreditvergabe der Banken während einer Krise in stärkerem Maße von ihrer Eigenkapitalausstattung ab, so zeigt sich hierin ein Anstieg der Risikoaversion.

In der Tat zeigen die Autoren, dass die Kapitalausstattung einer Bank in der Boomphase keinen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit hatte, einen Kreditantrag positiv zu bescheiden. Vielmehr steht die Bonität des Unternehmens, insbesondere dessen Eigenkapitalquote, im Vordergrund. Dies hat sich nach Ausbruch der Krise geändert. Nicht nur verringert eine schlechte Kapitalausstattung der Bank die Wahrscheinlichkeit der Kreditbewilligung – der positive Einfluss der Bonität des Unternehmens wird zudem stärker. Zwar umfasst diese Studie nicht den aktuellen Krisenzeitraum, dennoch dürften derzeit neben nachfrageseitigen Faktoren **angebotsseitige Faktoren** weiterhin für die schwache Kreditvergabe an Unternehmen in Spanien verantwortlich sein.

370. Über diese Untersuchung hinaus zeigt das Beispiel Spanien, wie wichtig ein funktionierender Bankensektor für die realwirtschaftliche Entwicklung ist. Durch die Kreditexpansion vor der Krise sind Ressourcen in Sektoren gelenkt worden, die im Zuge einer nachhaltigen realwirtschaftlichen Entwicklung schrumpfen müssen. Die zu stark gewachsenen vorwiegend binnenwirtschaftlich orientierten Sektoren und Unternehmen müssen wieder **auf ein Normalmaß zurückfinden**, außenwirtschaftlich orientierte Unternehmen und Sektoren sollten hingegen wachsen.

Gerade in Südeuropa ist die Zahl kleiner und mittlerer Unternehmen in den binnenorientierten Sektoren groß (Ayyagari et al., 2007). In Portugal beispielsweise hat der Anteil der kleinen Unternehmen vor der Krise zugenommen – und nicht, wie es in einer Zeit der Globalisierung hätte erwartet werden können,[2] abgenommen (Braguinsky et al., 2011; Reis, 2013). Kleine und mittlere Unternehmen spielen in vielen Sektoren eine volkswirtschaftlich wichtige Rolle. Allerdings ist vor wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die pauschal das Ziel haben, die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen in unveränderter Höhe aufrecht zu erhalten, zu warnen, denn solche Maßnahmen könnten den notwendigen Strukturwandel aufhalten. Ebenso kann eine stärkere Ausdifferenzierung der Zinsen und Risikoprämien (Schaubild 56) durchaus eine marktgerechte Anpassung sein, der die Politik nicht entgegenwirken sollte.

371. All dies bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Risiken, die Banken eingehen. Niedrige Refinanzierungszinsen der Notenbanken, umfangreiche staatliche Garantien für die Banken und eine schwache Kapitalisierung der Banken selbst sind ein **Nährboden für verstärkte Risikonahme** (Rajan, 2005; Borio und Zhu, 2012). Eine quantitative Abschätzung dieses Effekts ist allerdings schwierig, denn zusätzlich zum Volumen der Kredite werden Informationen über die Qualität der Kreditportfolios und über mögliche Verschiebungen der Risikostruktur benötigt. Für die Vereinigten Staaten liegen diese in Form einer Umfrage unter den Banken (Survey of Terms of Business Lending) vor. Untersuchungen auf Basis dieser Daten kommen zu dem Ergebnis, dass in Niedrigzinsphasen eine Verschiebung in den Portfolios der Banken hin zu größeren Risiken zu beobachten ist (Buch et al., 2013a). Für Japan ist zudem gut dokumentiert, dass schlecht kapitalisierte Banken zu risikoreichen Geschäften neigen. Die Banken dort versuchten während der Krise in den 1990er-Jahren, ihre Verluste zu verschleiern und vergaben weiter Kredite an eigentlich insolvente Unternehmen (Giannetti und Simonov, 2013).

3. Wirtschaftspolitische Optionen

372. Die Beseitigung von Kredithemmnissen, gerade für kleine und mittlere Unternehmen, ist das erklärte Ziel der Politik. Im Zentrum einer wirtschaftspolitischen Strategie, die an den Ursachen der Probleme ansetzt, sollte aber die Sanierung der Banken stehen. Der Versuch, die Kreditvergabe an Unternehmen durch subventionierte Programme zu stimulieren, würde sonst wirkungslos bleiben. Parallel zur Sanierung der Banken sollte der Zugang der Unternehmen zu Eigenkapital verbessert werden.

Forcierte Sanierung der Banken

373. Nur ein starker, gut kapitalisierter Bankensektor kann die Versorgung der Realwirtschaft mit Krediten und eine effiziente Allokation von Ressourcen gewährleisten. Bei der Sanierung des europäischen Bankensektors sollte die Politik soweit wie möglich auf **Marktprozesse** setzen. Letztlich sind es die Kapitalgeber einer Bank, die darüber entscheiden müssen, ob ein Kreditinstitut am Markt verbleibt. Sind weder Anteilseigner noch Fremdkapitalgeber

---

[2] Eine solche Vorhersage trifft das inzwischen in umfangreichen empirischen und theoretischen Studien weiterentwickelte Modell von Melitz (2003). Wachstumseffekte infolge einer Liberalisierung des Außenhandels entstehen nach diesem Modell aus einer Verschiebung hin zu größeren Unternehmen.

bereit, eine angeschlagene Bank weiter zu finanzieren, wird ein Insolvenzverfahren eröffnet. Sämtliche Anteilseigner verlieren ihre Ansprüche, und Verluste werden auf die Gläubiger verteilt. Gerade bei größeren Banken kann das reguläre Insolvenzverfahren jedoch oft nicht zur Anwendung kommen, weil die Schließung einer Bank Gefahren für das Finanzsystem insgesamt bergen kann. Ohne eine aktive Rolle des Staates wird es daher nicht möglich sein, den Bankensektor in Europa auf ein grundlegend neues Fundament zu stellen.

374. Daher ist es richtig, ein spezielles Restrukturierungs- und Abwicklungsregime für Kreditinstitute zu schaffen (Ziffern 297 ff.). Mit diesem Verfahren wäre es europaweit möglich, angeschlagene Finanzinstitute zu stabilisieren, systemkritische Funktionen aufrechtzuerhalten und Banken gegebenenfalls abzuwickeln. Eine reguläre Insolvenz, die ein sofortiges Einfrieren der Geschäftsbeziehungen der Bank bedeuten würde, wird damit vermieden. Gleichzeitig können mit einer **Restrukturierung** die Haftungsverhältnisse wie in einem Insolvenzverfahren durchgesetzt werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Fremdkapitalgeber im Rahmen eines Bail-in Verluste tragen. Allerdings bestehen derzeit erhebliche Zweifel an der Glaubwürdigkeit der zukünftigen Regeln zum Bail-in, da die Abwicklungsbehörden weitreichende Ermessensspielräume genießen (Ziffern 311 f.). Zudem fehlt es an klaren und bindenden Auffanglösungen für den Fall, dass weder über ein Bail-in noch über Bankenabwicklungsfonds hinreichende Mittel zur Finanzierung von Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen mobilisiert werden können.

375. Eine aktive Rolle der Staaten ist gefordert, damit die Asset Quality Review der EZB die erhoffte **Klarheit über die Altlasten** in den Bilanzen der Banken schafft (Kasten 13). Die Asset Quality Review soll im November 2014 abgeschlossen sein: Das wäre nach aktuellen Plänen spätestens der Startschuss für eine direkte Rekapitalisierung der Banken durch den ESM. Diese ist aus zwei Gründen abzulehnen: Erstens bedeutete die direkte Rekapitalisierung die Vergemeinschaftung von Altlasten, die in der Vergangenheit unter nationaler Verantwortung entstanden sind. Gleichzeitig verbliebe die Kontrolle über diese Banken teilweise auf der nationalen Ebene.

Zweitens würde, was mindestens genauso schwer wiegt, eine direkte Rekapitalisierung der Banken durch den ESM für die Zukunft die falschen Anreize setzen (Ziffern 314 f.). Denn die nationale Wirtschaftspolitik hat auch zukünftig Einfluss auf die Risiken der Aktiva in den Bankbilanzen. Deshalb könnte die direkte Rekapitalisierung zu einer Wirtschaftspolitik zulasten der europäischen Ebene führen. Dies muss vermieden werden.

376. Das **Dilemma**, in dem die EZB steckt, ist jedoch offenkundig: Einerseits sollte sie Interesse daran haben, die Banken gründlich zu prüfen. Nach Übernahme der Aufsicht würden ihr sämtliche zukünftig auftretende Probleme im Bankensektor zugerechnet, selbst wenn sie eigentlich noch in nationaler Verantwortung entstanden sind. Andererseits hat die EZB nur geringe Anreize, eine scharfe Asset Quality Review durchzuführen und den wahren Kapitalbedarf der Banken offenzulegen, wenn sie befürchten muss, dass keine ausreichenden privaten oder öffentlichen Mittel zur Deckung von Kapitallücken zur Verfügung stehen. Hinzu kommt ein klassisches Problem asymmetrischer Informationen, da neben der EZB besser informierte

nationale Bankenaufseher an der Asset Quality Review beteiligt sind. Ihr Interesse dürfte es sein, die Kapitallücken der Banken möglichst gering wirken zu lassen. Risiken, die unaufgedeckt bleiben und in die Bankenunion überführt werden, geraten damit zum Problem der Gemeinschaft. Die Marktteilnehmer könnten also die Ergebnisse der Asset Quality Review von vorneherein als unglaubwürdig einstufen, und die gewünschte Transparenzwirkung bliebe aus.

377. Daher müssen glaubwürdige nationale Mechanismen – sogenannte **fiskalische Backstops** – zur Verfügung gestellt und Lastenteilungsregeln etabliert werden, über welche die Mitgliedstaaten Haftung für Altlasten übernehmen. Hierzu bietet sich folgendes Verfahren an:

Etablierung nationaler Backstops: Alle Länder müssen vorab nationale Bankenrettungsfonds etablieren. Aufgrund der Kürze der Zeit könnten diese nicht aus Bankenabgaben gefüllt werden, sondern es müssten dafür Haushaltsmittel bereitgestellt werden. Für den Umfang dieser Mittel sollte im Vorhinein ein Schwellenwert festgelegt werden, der sich an den historischen fiskalischen Kosten von Bankenkrisen orientiert.

Im Fall **Deutschlands** könnten die Beiträge teilweise aus den noch nicht ausgeschöpften Mitteln der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) kommen. Der FMSA steht primär der Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) mit einem Handlungsrahmen von insgesamt 480 Mrd Euro zur Verfügung, wovon bis zu einem Betrag von 400 Mrd Euro Garantien vergeben und zur Finanzierung von Kapitalmaßnahmen Kredite in Höhe von 80 Mrd Euro aufgenommen werden können. Aktuell steht dem SoFFin für Garantien fast das gesamte Volumen zur Verfügung; für Kapitalmaßnahmen wird aktuell ein Volumen von 17,1 Mrd Euro genutzt (FMSA, 2013). Hinzu kommt der Restrukturierungsfonds mit einem Volumen von derzeit weniger als 2 Mrd Euro. Andere europäische Länder haben während der Krise ähnliche Programme zur Rettung ihrer Banken aufgesetzt (Petrovic und Tusch, 2009).

Verfahren zur Lastenteilung: Da es bei der Asset Quality Review vorwiegend um grenzüberschreitend tätige Banken geht, ist die Übernahme fiskalischer Kosten komplexer als bei Banken, die überwiegend national tätig sind. Die Mitgliedstaaten sollten daher bereits im Vorfeld der Asset Quality Review bindende, bankspezifische Vereinbarungen über die Lastenteilung schließen. Hierbei würden die Mitgliedstaaten für jede Bank, die der Asset Quality Review unterzogen wird, einen Schlüssel für die Verteilung von Sanierungskosten festlegen. Dieser Schlüssel sollte möglichst robust gegenüber Manipulationen sein, und er sollte sich an der Bedeutung eines Kreditinstituts für die betreffenden Mitgliedstaaten ausrichten. Es bietet sich an, den Grad der Internationalisierung der Geschäfte einer Bank heranzuziehen (Goodhart und Schoenmaker, 2009). Ist eine Bank vorwiegend im Inland tätig, müsste die nationale Regierung die entsprechenden Lasten tragen.

Absicherung der nationalen Backstops: Das Verfahren zum Umgang mit Altlasten kann unglaubwürdig werden, wenn die Staaten befürchten müssen, mit der Sanierung ihrer Banken im Zweifelsfall finanziell überfordert zu sein. Daher sollte zumindest für diesen möglichen

Fall eine Auffanglösung etabliert werden, die eine (Rück-)Versicherung gegen dieses Risiko bietet. Wie bei jeder anderen Versicherung muss gleichzeitig dafür gesorgt werden, dass keine falschen Anreize zum Ausnutzen dieser Auffanglösung entstehen.

378. Als ein solcher Absicherungsmechanismus der nationalen Backstops bietet sich der **ESM** an. Das jeweilige Mitgliedsland müsste ein finanzsektorspezifisches Anpassungsprogramm, gegebenenfalls sogar ein makroökonomisches Programm, etablieren und für die Rückzahlung der ESM-Hilfen haften. Die Verabschiedung eines ESM-Programms von der Antragstellung über die Vereinbarung eines Memorandum of Understanding (MoU) bis hin zur Zustimmung nationaler Parlamente ist jedoch ein langwieriger Prozess. Zudem ist ein Hilfsantrag für ein Land wenig attraktiv, da ein ESM-Programm mit temporärer Abgabe von Souveränitätsrechten an die europäische Ebene verbunden ist. Nach Offenlegung der Kapitallücken durch die EZB könnte somit eine Phase der Unsicherheit über den weiteren Fortgang des Verfahrens entstehen.

Um dies von vorneherein zu vermeiden, könnte die EZB versucht sein, die Bankenprobleme der betroffenen Länder geringer darzustellen, als sie tatsächlich sind. Potenzielle (Eigenkapital-)Investoren würden dieses Verhalten der EZB antizipieren. Schlimmstenfalls könnte die EZB im Zuge der Asset Quality Review selbst bei gesunden Banken nicht glaubwürdig vermitteln, dass kein Kapitalbedarf besteht. In der Summe bliebe die Nachfrage potentieller Investoren nach Eigenkapitaltiteln europäischer Banken gering.

379. Aus diesen Gründen ist zu erwägen, die nationalen Backstops durch einen **vereinfachten Zugang zum ESM** abzusichern. Im Gegensatz zur direkten Rekapitalisierung der Banken durch den ESM würden hierbei weiterhin die Nationalstaaten haften. Die mit der Inanspruchnahme von ESM-Mitteln verbundene Konditionalität würde sich jedoch in erster Linie auf die betroffenen Banken erstrecken. Anders als im Fall der ESM-Hilfen für Spanien wäre also kein umfassendes Anpassungsprogramm für das gesamte Bankensystem erforderlich (JG 2012 Kasten 10). Da die EZB in dem Verfahren Korrekturmaßnahmen bei den betroffenen Banken durchführen kann, könnte sie entsprechende Auflagen durchsetzen. Hinzu kämen die ohnehin zu erfüllenden Auflagen im nachgelagerten Beihilfeverfahren. Mittel zur Rekapitalisierung durch den ESM könnten nur unter zwei Bedingungen genutzt werden: Erstens müssen die Länder zunächst belegen, dass sie ihren eigenen Backstop ausgeschöpft haben. Ein vereinfachter Zugang zum ESM kommt andernfalls nur dann in Frage, wenn das Land Gefahr läuft, durch die volle Ausschöpfung des eigenen Backstops den Marktzugang zu verlieren. Zweitens sollte der Zugang zu ESM-Mitteln an die Beteiligung von Fremdkapitalgebern (Bail-in) anknüpfen.

380. Mit diesem Vorgehen steigen die Chancen, dass eine strenge Ermittlung des Kapitalbedarfs stattfindet, die Voraussetzung für eine erfolgreiche Rekapitalisierungsstrategie ist. Werden Lücken in der Kapitalisierung der Banken aufgedeckt, sollten diese zunächst über **Mittel der Märkte** gedeckt werden. Wird jedoch die Zufuhr öffentlicher Mittel erforderlich, sollte ein möglichst einheitliches Vorgehen über die Mitgliedsländer hinweg gewählt werden. Es muss geprüft werden, welche Banken restrukturiert und welche abgewickelt werden sollten.

Hierzu müssen die nationalen Regierungen die Kontrolle über die betroffenen Banken übernehmen. Dieser Prozess sollte **strengen Auflagen** über das Beihilferecht und die Bankenaufsicht unterliegen. Die Beträge für eine Rekapitalisierung sinken zudem, wenn die Fremdkapitalgeber der jeweiligen Banken durch ein Bail-in an etwaigen Verlusten beteiligt werden, wie dies in größerem Umfang in Spanien und Zypern bereits geschehen ist (Kasten 14). Die notwendigen Voraussetzungen für eine solche Gläubigerbeteiligung im nationalen Recht sind, falls nicht schon vorhanden, zu schaffen.

381. Eine Verzögerung bei der Bankensanierung wird häufig damit begründet, dass im Zuge einer wirtschaftlichen Erholung der Sanierungsbedarf geringer ausfallen würde. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die Erholung auf sich warten lässt, wenn die Banken nicht ausreichend mit neuem Kapital ausgestattet und die Probleme für die Realwirtschaft andauern. Insgesamt könnten sich die Mitgliedstaaten also finanziell entlasten, wenn sie die Kosten für eine Rekapitalisierung der Banken möglichst früh aufbringen.

Kasten 14

Bail-in von Gläubigern in der europäischen Schuldenkrise

Die dramatische Schieflage des Bankensektors in **Zypern** überforderte den nationalen fiskalischen Spielraum, weshalb die zyprische Regierung im Juni 2012 eine Anfrage an die europäischen Partner stellte, wie sie finanzielle Unterstützung aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) erhalten könne. Das hierfür nötige makroökonomische Anpassungsprogramm für Zypern wurde am 24. April 2013 durch die Mitgliedstaaten des ESM verabschiedet und sieht eine umfängliche Beteiligung von Gläubigern betroffener Banken vor, deren Details von der zyprischen Regierung festgelegt wurden. Demnach wurden in Zypern gemäß der **regulären Haftungskaskade** Anteilseigner, vor- und nachrangige Fremdkapitalgeber sowie Einleger mit Einlagen von mehr als 100 000 Euro in die Haftung genommen. Die im ersten Entwurf des Rettungspakets für Zypern geplante Beteiligung aller Einleger des Bankensystems über eine allgemeine progressive Abgabe, unabhängig davon, ob die Bank eines Einlegers überhaupt betroffen war, wurde hingegen richtigerweise verworfen. Stattdessen wurden die ungesicherten Einlagen und, für die versicherten Einlagen, die Einlagensicherung der jeweiligen Bank einbezogen.

Ebenso überforderte die Schieflage der Banken in **Spanien** die finanziellen Möglichkeiten des spanischen Staates, weshalb Spanien einen Antrag auf Mittel aus der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), später des ESM stellte. Dieser Antrag wurde im Juni 2012 angenommen und die Details zusammen mit dem Anpassungsprogramm für den Finanzsektor in Spanien in einem Memorandum of Understanding (MoU) festgelegt. In Spanien sieht dieses Anpassungsprogramm einen mehrstufigen Prozess vor. Banken, die im Zuge von Stresstests Kapitallücken aufweisen und auf staatliche Rekapitalisierungsmaßnahmen angewiesen sein könnten, mussten Restrukturierungspläne vorlegen. Insgesamt betrifft dies Banken mit einem Anteil von rund 20 % an den gesamten Krediten (Europäische Kommission, 2013). Alle Restrukturierungspläne sehen eine Beteiligung der Aktionäre und der Gläubiger vor, etwa von Inhabern von Hybridinstrumenten wie Genussscheinen und Inhabern vorrangiger Anleihen. Insgesamt wurde ein Anteil von rund 25 % der Kapitallücken spanischer Banken durch die Verlustbeteiligung von Gläubigern gedeckt, die Umwandlung von Fremd- in Eigenkapitaltitel deckte rund 20 % der Lücken (IWF, 2013b). Durch die Inanspruchnahme von Eigen- und Fremdkapitalgebern wurde so der Gesamtkapitalbedarf im Bankensektor um rund 13 Mrd Euro gesenkt (Europäische Kommission, 2013).

Keine subventionierten Kreditprogramme

382. Die Lösung von Strukturproblemen im Bankensektor ist langwierig und erfordert unpopuläre wirtschaftspolitische Maßnahmen. Daher ist die Politik derzeit auf der Suche nach alternativen Möglichkeiten, um die Kreditvergabe an Unternehmen in den Krisenländern zu fördern. So sollen staatliche **Förderbanken** verstärkt zur Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen eingesetzt werden. Auf europäischer Ebene wurde hierzu die Darlehenskapazität der Europäischen Investitionsbank (EIB) im Zuge des „Pakts für Wachstum und Beschäftigung“ erhöht, indem ihr Kapital um 10 Mrd Euro aufgestockt wurde (Europäischer Rat, 2012). Förderbanken vergeben Kredite an Unternehmen üblicherweise nicht direkt. Vielmehr vergeben sie zinsgünstige, zweckgebundene Darlehen an Geschäftsbanken, die den Zinsvorteil an ihre Kreditnehmer weitergeben. Damit verbunden ist oftmals eine teilweise Haftungsfreistellung der Geschäftsbank. Förderbanken existieren bereits in einigen Mitgliedstaaten, in anderen sollen sie aufgebaut werden.

Zudem wurde ein länderübergreifender Einsatz von Förderbanken ins Spiel gebracht, da die gesunkene Kreditwürdigkeit der Krisenländer die Refinanzierungskosten ihrer Förderbanken erhöht. Die bundeseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die sich derzeit sehr günstig refinanzieren kann, hat bereits mit der spanischen Förderbank Instituto de Crédito Oficial (ICO) einen Vertrag über die Gewährung eines Darlehens über 800 Mio Euro abgeschlossen, mit dem Kreditprogramme für kleine und mittlere Unternehmen in Spanien finanziert werden (BMF und BMWi, 2013).

383. Darüber hinaus prüfen Europäische Kommission und EIB gemeinsam mit der EZB Möglichkeiten, wie zusätzliche öffentliche Mittel eingesetzt werden könnten, um die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen mittels Kreditverbriefungen zu fördern (Europäische Kommission und EIB, 2013). Geplant ist, Mittel der europäischen Strukturfonds in Höhe von etwa 10 Mrd Euro mit Mitteln der EIB und, je nach Ausgestaltung, mit denen nationaler Förderbanken zu kombinieren. Zur Diskussion stehen Garantien für neue **KMU-Darlehen** und Verbriefungen mit dem Ziel, die Strukturfondsmittel um den Faktor fünf bis zehn zu hebeln. Diesen Vorstoß hat der Europäische Rat auf seinem Juni-Gipfel 2013 unterstützt und als Ziel ausgegeben, die neuen Finanzierungsinstrumente bereits ab dem Jahr 2014 einzusetzen (Europäischer Rat, 2013).

384. Diese Maßnahmen zielen auf die **Linderung von Symptomen**, gehen jedoch an den Ursachen angebotsseitiger Engpässe bei der Unternehmensfinanzierung vorbei. Strukturprobleme im Bankensektor lassen sich nicht durch die Verlagerung von Haftungsrisiken in öffentliche Kreditprogramme lösen. Der volkswirtschaftliche Nutzen von Banken liegt nicht darin, günstige Kredite an den Unternehmenssektor „durchzuleiten“.[3] Vielmehr geht es um eine effiziente Zuteilung von Kapital durch die Auswahl der profitabelsten Investitionsprojekte. Hierbei sind die Anreize der Banken entscheidend, Informationen über die Kreditnehmer vor Ort zu generieren. Empirische Studien zeigen, dass Banken bei ihrer Kreditvergabe auf sogenannte „weiche“ Informationen angewiesen sind, die sich nur durch eine gewisse Nähe zum

[3] Siehe Hellwig (2000) für eine ausführliche Diskussion der volkswirtschaftlichen Rolle der Banken.

Kunden erfassen lassen (Berger und Udell, 1995; Degryse und Van Cayseele, 2000). Sind die Banken vor Ort allerdings selbst in Schieflage, haben sie keine Anreize, eine teure Auswahl und Überwachung der Unternehmen zu betreiben. Würden die Banken darüber hinaus durch öffentliche Kreditprogramme zum Teil von Kreditrisiken freigestellt, sänken diese Anreize zusätzlich. Somit bergen die aktuell geplanten Programme das erhebliche Risiko, wenig effektiv zu sein, im schlimmsten Fall bestehende Strukturprobleme im Bankensektor zu verschärfen und die sektorale Reallokation zu verschleppen.

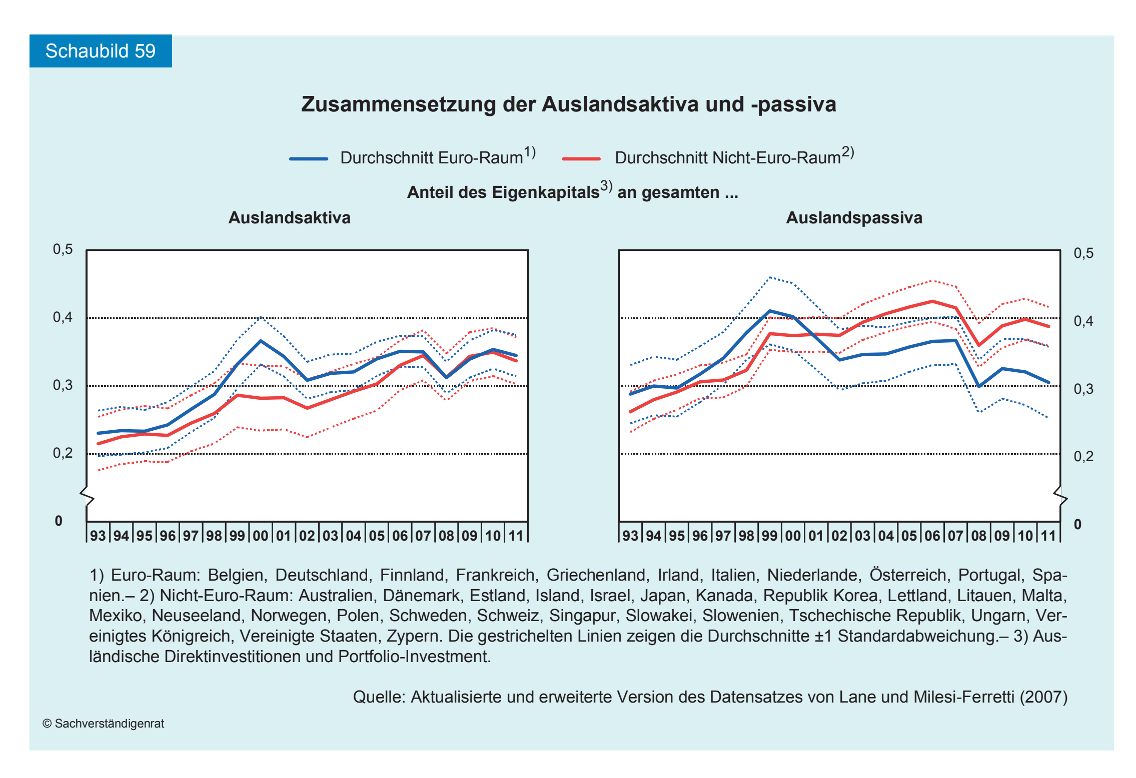
385. Und noch ein zweiter Aspekt ist in diesem Zusammenhang entscheidend. Das Wissen über die Effektivität und Effizienz von staatlichen Förderbanken ist begrenzt. Eine Evaluation öffentlicher Kreditprogramme nach modernen wissenschaftlichen Standards gibt es nur in den wenigsten Fällen. Sie ist aber nötig, denn die Begründung für eine Förderung ist das Vorliegen eines „Marktversagens“: Förderung kann von Unternehmen beantragt werden, die von ihrer Bank keine ausreichende Finanzierung erhalten. Dies können aber diejenigen Unternehmen sein, die gerade keine Finanzierung erhalten sollten, da sie kein belastbares Geschäftsmodell haben. Umso besser sollten die Auswahlkriterien sein, die von den Förderbanken angelegt werden. Im konkreten Fall der Förderprogramme für die Krisenländer sind Banken wie die KfW oder die EIB auf die lokale Expertise vor Ort angewiesen. Umso dringlicher ist es, die neuen Kreditprogramme einer echten, **wissenschaftlichen Evaluation** zu unterziehen.

Verbesserter Zugang zu Eigenkapital

386. Mittel- bis langfristig benötigen die Banken deutlich höheres Eigenkapital (Admati und Hellwig, 2013). Das kann – muss aber nicht – die Kreditvergabe an die Realwirtschaft beeinflussen. Wie gut die Anpassung an die neuen Finanzierungsstrukturen im Bankensektor gelingt, hängt mit davon ab, welche Alternativen zur Finanzierung über Banken den Unternehmen zur Verfügung stehen.

Generell sind die **Märkte für Eigenkapital** in Europa relativ schwach entwickelt. Die zu hohe Verschuldung des Euro-Raums zeigt sich nicht zuletzt in der Struktur der internationalen Kapitalverflechtungen: Der Anteil des Eigenkapitals an den Auslandspassiva des Euro-Raums ist mit gut 30 % niedriger als außerhalb des Euro-Raums (40 %). Zudem ist der Anteil von Eigenkapitaltiteln seit Einführung des Euro im Euro-Raum kontinuierlich gesunken. Die Forderungen Europas gegenüber dem Ausland haben sich hingegen ähnlich wie bei Ländern außerhalb des Euro-Raums entwickelt. Rund 35 % aller Forderungen haben Eigenkapitalcharakter; dieser Anteil lag Anfang der 1990er-Jahre gut 10 Prozentpunkte niedriger (Schaubild 59).

387. Eigentümer von Unternehmen tragen das ökonomische Risiko. Daher ist es nicht erstaunlich, dass Investoren besonders zurückhaltend bei der grenzüberschreitenden Beteiligung an Unternehmen sind. Denn Investitionen im Ausland sind mit zusätzlichen Risiken behaftet. Selbst im europäischen Binnenmarkt lassen sich diese Risiken nicht ganz aus dem Weg räumen. Eine verstärkte Finanzierung über Eigenkapital hätte indes **mehrere Vorteile**: Zum einen sind grenzüberschreitende Beteiligungen am Eigenkapital von Unternehmen ein effektiver Mechanismus, durch den Risiken diversifiziert werden können. Ist die wirtschaftliche Lage der Unternehmen in einem Land schlecht und hält ein Anleger nur Forderungen gegenüber



1) Euro-Raum: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien.– 2) Nicht-Euro-Raum: Australien, Dänemark, Estland, Island, Israel, Japan, Kanada, Republik Korea, Lettland, Litauen, Malta, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Polen, Schweden, Schweiz, Singapur, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten, Zypern. Die gestrichelten Linien zeigen die Durchschnitte ±1 Standardabweichung.– 3) Ausländische Direktinvestitionen und Portfolio-Investment.

Quelle: Aktualisierte und erweiterte Version des Datensatzes von Lane und Milesi-Ferretti (2007)

diesem Land, so wird er in vollem Umfang von der Krise getroffen. Hält er hingegen Anteile an Unternehmen in einem Land, dem es wirtschaftlich besser geht, so werden Verluste in dem einen durch Gewinne in dem anderen Land ausgeglichen. Diese „Versicherungsfunktion“ der Finanzmärkte können Fremdkapitalforderungen nur in geringerem Maße übernehmen, da die Zahlungsansprüche vorab fixiert sind und nicht von der wirtschaftlichen Lage abhängen. Dieses Potenzial an **Versicherung** wird in Europa bislang nicht ausreichend ausgeschöpft (Demyanyk et al., 2008; Balli et al., 2012).

Zum anderen hat Eigenkapital Vorteile gegenüber Fremdkapital, wenn es um die Finanzierung von Forschung und Entwicklung geht. Gerade Investitionen in junge Unternehmen und in Unternehmen, die neue Geschäftsideen haben, sind risikoreich. Es ist schwer für diese Unternehmen, eine Fremdfinanzierung von außen zu erhalten. Gut entwickelte Märkte für Wagniskapital (Venture Capital), über die Kapital gerade für neu gegründete Unternehmen bereitgestellt wird, können diese **Finanzierungshemmnisse reduzieren**. Gerade für die in vielen Ländern notwendige Erhöhung der Investitionen in Forschung und Entwicklung ist ein besserer Zugang zu Wagniskapital wichtig (EFI, 2013).[4]

388. Bislang hat sich allerdings die Politik vorwiegend darauf konzentriert, Fehlanreize auf den Märkten für Fremdkapital durch weitere Regulierungen zu beheben. Die Verbesserung des Zugangs zu Eigenkapital stand nicht im Vordergrund. Da in der öffentlichen Debatte „die Finanzmärkte“ generell für die Krise verantwortlich gemacht wurden, haben einige der Regulierungsschritte die unerwünschte Nebenwirkung, die Märkte für Eigenkapital zu beeinträchtigen. Ein Beispiel ist die vorgeschlagene **Finanztransaktionssteuer**, die auf die Besteuerung

[4] Für Deutschland hat der Wissenschaftliche Beirat des BMWi bereits vor Jahren für eine Stärkung der Märkte für Wagniskapital plädiert und konkrete Reformschritte aufgezeigt (BMWi-Beirat, 1997).

des Handels mit Wertpapieren und Derivaten abzielt. Damit werden Finanztitel besteuert, die eng mit der Eigenkapitalfinanzierung von Unternehmen verbunden sind. Die Finanztransaktionssteuer löst, ähnlich wie eine Bruttoallphasenumsatzsteuer, ungünstige Kaskadeneffekte aus, die sich nachteilig auf die Liquidität und die Preisfindung auf den Finanzmärkten auswirken. Weitaus **treffsicherer und daher zu bevorzugen** ist eine **Bankenabgabe**, die beim Bankensektor ansetzt (Ziffern 424 f.). Im Gegensatz zu einer Finanztransaktionssteuer hat eine Bankenabgabe eine deutlich bessere Lenkungswirkung und trägt zur Schaffung eines Fonds bei, der die Kosten zukünftiger Finanzkrisen für den Steuerzahler reduziert.

Trotz der grundsätzlichen Freiheit des Kapitalverkehrs in Europa gibt es zudem rechtliche und institutionelle Barrieren, die eine bessere **Integration der Märkte für Eigenkapital** behindern. Diese umfassen technische Anforderungen und Marktpraktiken, die sich zwischen Ländern unterscheiden, Unterschiede in den Steuersystemen und rechtliche Fragen (Giovannini Group, 2001). Diese Hemmnisse zu beseitigen, sollte das Ziel der Politik sein.

4. Zwischenfazit

389. Der europäische Bankensektor hat sich stabilisiert, er ist jedoch noch zu schwach, um größere Schocks abfedern zu können. Der Abbau übermäßiger Verschuldung hat noch nicht in ausreichendem Maß stattgefunden. Altlasten verhindern, dass die Banken über ihre Neukreditvergabe einen effektiven Strukturwandel befördern. Aus diesen Gründen sollten die geplanten Maßnahmen zur Restrukturierung und Sanierung von Banken schnellstmöglich umgesetzt werden. Die Politik sollte nicht erneut der EZB die Anpassungslast zuschieben.

Damit die geplante Asset Quality Review erfolgreich sein kann, müssen klare Voraussetzungen gegeben sein, dass die als marode identifizierten Banken abgewickelt werden können. Die Regierungen müssen ausreichende finanzielle Mittel vorhalten; es muss die Bereitschaft bestehen, unpopuläre Maßnahmen wie eine (teilweise) Übernahme von Verlusten durch Fremdkapitalgeber zuzulassen. Hier ist die nationale Politik gefordert. Maßnahmen, die lediglich die Symptome kurieren, wie die Vergabe subventionierter Kredite durch supranationale öffentliche Banken, gehen am Kern des Problems vorbei.

II. Marktstrukturen im deutschen Bankensektor

390. Auf den ersten Blick stellt sich die Lage des deutschen Bankensektors anders dar als die in Europa insgesamt. Es gibt keine Anzeichen für eine Kreditklemme, die deutschen Banken sind nur in sehr geringem Umfang mit notleidenden Forderungen belastet (Schaubild 54, rechts, Seite 211). Jedoch hängt die **Nachhaltigkeit des Bankensystems** auch in Deutschland davon ab, wie gut die Banken zukünftig ihre Eigenkapitalausstattung verbessern können, ohne dabei übermäßige Risiken einzugehen. Die Krise hat gelehrt, dass Anreize der Banken und die Wettbewerbssituation entscheidend für ihre Leistungsfähigkeit und Stabilität sind.

391. Die deutschen Banken waren an der Entstehung und den Folgen des europäischen Verschuldungsproblems maßgeblich beteiligt. Sie haben umfangreiche Kredite an das Ausland

vergeben. Viele dieser Kredite sind uneinbringlich oder können nur mit großen Abschlägen zurückgezahlt werden. In der Kreditvergabe an das Ausland reflektierte sich eine „Suche nach Renditen“, denn im Inland konnten einige Banken keine ausreichenden Margen realisieren. Somit lenkt die Schuldenkrise den Blick auf die **Struktur des deutschen Bankensektors**. Im Kern dieser Diskussion steht die Frage, welche Rolle der Bankensektor für die Realwirtschaft spielt, wie stabil die Banken sind und welche Konsequenzen sich aus der geplanten Bankenunion für das deutsche Bankensystem und seine institutionellen Besonderheiten ergeben werden. Diese Fragen lassen sich nicht beantworten, ohne die Marktstrukturen im deutschen Bankensektor näher zu betrachten. Im Folgenden wird daher eine Bestandsaufnahme der Marktstrukturen sowie der Implikationen für Stabilität und Wachstum vorgenommen.

1. Bestandsaufnahme[5]

392. Der deutsche Bankensektor ist relativ stark **ausdifferenziert**. Zwar haben die Kreditbanken einen Marktanteil von knapp 40 % an den gesamten Aktiva der Banken, die „Großbanken“ als Teil dieser Gruppe haben aber zusammen nur einen Marktanteil von 23 %. Eine wichtige Rolle spielen die Verbünde: der öffentlich-rechtliche Verbund mit Sparkassen (14 %) und Landesbanken (15 %) sowie der genossenschaftliche Verbund mit Kreditgenossenschaften (10 %) und Zentralinstituten (13 %). Die Verbünde sind jeweils charakterisiert durch eine Arbeitsteilung zwischen den Primärinstituten (Sparkassen und Kreditgenossenschaften) und ihren Zentralinstituten. Es besteht ein Haftungsverbund der Institute, der de facto zu einer gegenseitigen Stützung (Bail-out) führt. Zudem sind die Primärinstitute in der Regel die Haupteigner der Zentralinstitute (Kasten 15, Seite 233).[6] Eine nicht unbeachtliche Rolle spielen die Banken mit Sonderaufgaben, auf die 12 % der Aktiva entfallen. Dieser Gruppe gehören unter anderem die Förderbanken des Bundes und der Länder an. Weitere 6 % der gesamten Aktiva halten die Realkreditinstitute.

393. In den vergangenen 20 Jahren hat sich, getrieben durch den technischen Fortschritt und einem schärferen internationalen Wettbewerb, die **Dichte des Bankennetzes** deutlich reduziert: Während Ende des Jahres 1993 3 880 Banken in Deutschland aktiv waren, hatte sich diese Zahl bis Ende des Jahres 2012 um gut die Hälfte auf 1 867 Banken reduziert. Restrukturierungen kleinerer Banken sind somit ohne ein spezielles Restrukturierungs- und Abwicklungsregime für Banken, das es in Deutschland erst seit 2011 gibt, möglich. Im Wesentlichen wurde diese Strukturbereinigung durch Fusionen innerhalb der Säulen des Bankensektors vorangetrieben, vor allem durch die Zusammenlegung kleinerer Sparkassen und Genossenschaftsbanken.

Seit Beginn der Krise hat sich die Zahl der Banken leicht vermindert, im Laufe des Jahres 2009 um 42. Im selben Zeitraum haben die Aktiva der Banken um rund 6 % abgenommen. Ein Großteil dieser Anpassung ist auf eine Reduktion des Auslandsgeschäfts zurückzuführen. Die Finanzierung über Einlagen hat sich, nicht zuletzt wegen umfangreicher staatlicher Ga-

---

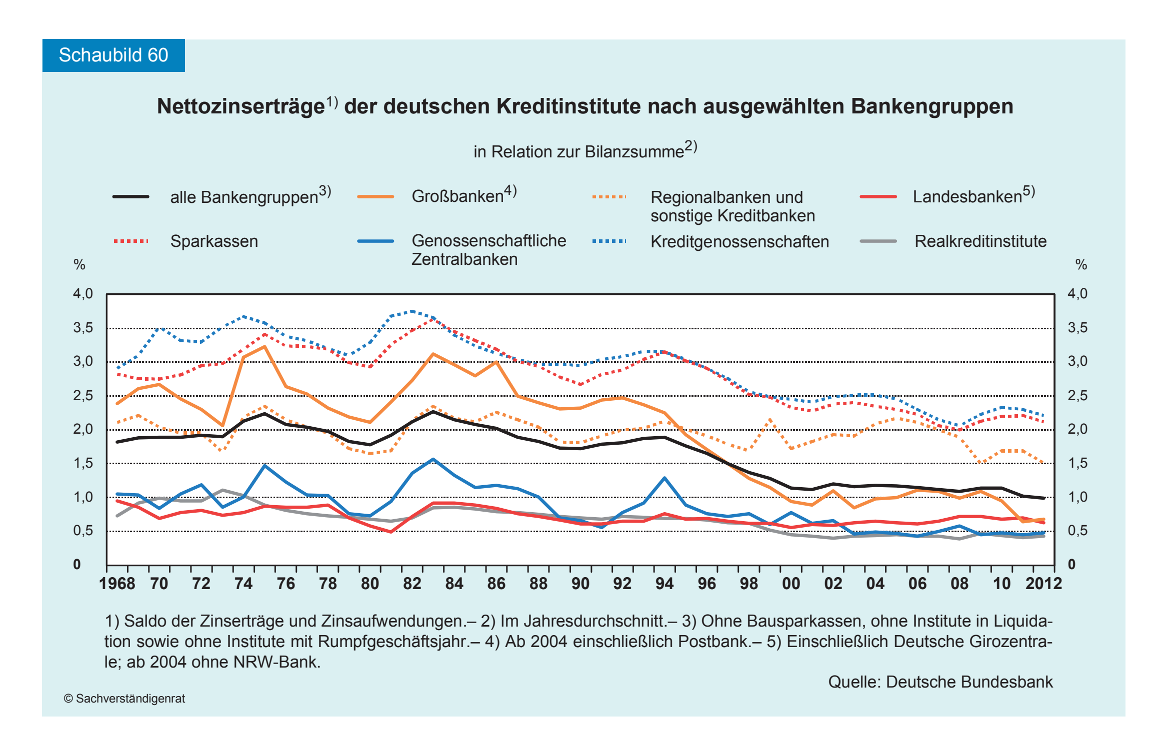
[5] Soweit nicht anders angegeben, beruhen die Angaben in diesem Abschnitt auf der Zeitreihendatenbank „Banken“ der Deutschen Bundesbank, Stand: Oktober 2013.

[6] Für eine Diskussion des deutschen Sparkassen- und Landesbankensektors siehe Hilgert et al. (2011).

rantien, als relativ robust erwiesen. Geschäftsmodelle von Banken, die sich vorwiegend über die Märkte refinanzieren, sind indes unter Druck geraten.

394. Die abnehmende Zahl der Banken spiegelt sich in einer stärkeren **Marktkonzentration** wider. Während der durchschnittliche Marktanteil einer Bank im Jahr 1993 bei 2 % bis 3 % lag, stieg dieser Wert auf 5 % bis 6 % im Jahr 2012 (Koetter, 2013, S. 33 f.).[7] Eine regionale Betrachtung auf Basis von Raumordnungsregionen zeigt ein deutliches Ost-West- und Nord-Süd-Gefälle: Im wirtschaftlich starken Süden Deutschlands ist die Marktkonzentration im Bankensektor deutlich geringer (und der Wettbewerb intensiver) als im wirtschaftlich schwächeren Nordosten.

395. Höhere Marktanteile haben es den Banken indes nicht ermöglicht, höhere Margen zu erzielen. Vielmehr sind die **Zinsspannen** der Banken seit Beginn der 1990er-Jahre zurückgegangen. Die Unterschiede in den Niveaus über die Bankengruppen hinweg sind weitgehend unverändert. Die regional tätigen Banken, insbesondere die Sparkassen und Genossenschaftsbanken, weisen traditionell deutlich höhere Zinsspannen auf als die Großbanken. Der generelle Trend rückläufiger Zinsspannen hat sich in der Krise für die Sparkassen und Kreditgenossenschaften leicht umgekehrt. Trotz günstiger Refinanzierungskonditionen haben gerade die großen deutschen Banken ein schlechteres Zinsergebnis als vor der Krise erzielt (Schaubild 60).



396. Unterschiede zwischen den Bankengruppen zeigen sich zudem in deren Eigenkapitalausstattung. Bei einer Durchschnittsbetrachtung der Jahre 1993 bis 2012 liegt die **Eigenkapi-**

[7] Marktanteile sind hier auf Ebene sogenannter Raumordnungsregionen definiert. Diese werden vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung auf Basis von Pendlerbewegungen festgelegt.

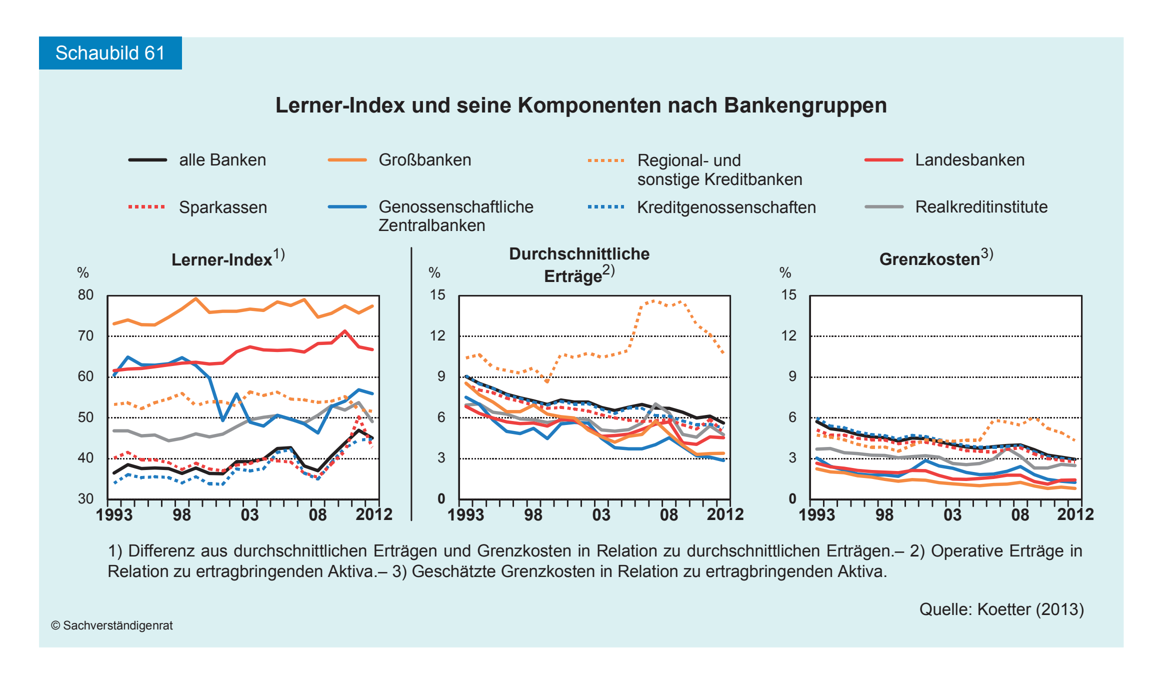
talausstattung – gemessen an den gesamten Aktiva – der am besten kapitalisierten Gruppe bei 7,9 % (Regionalbanken und sonstige Kreditbanken); die geringsten Werte von rund 3 % weisen die Großbanken, die Landesbanken und die Realkreditinstitute auf. Gemessen an den risikogewichteten Aktiva liegen diese Werte deutlich höher, bei gut 12 % für die Großbanken und rund 18 % für die Regionalbanken und sonstigen Kreditbanken (Koetter, 2013, S. 28).

397. Veränderungen der Marktanteile oder der Zinsspannen geben letztlich nur partiell Aufschluss über die gesamte Ertrags- und Kostensituation. Es ist daher ein Indikator erforderlich, mit dessen Hilfe die „Preissetzungsspielräume" einer Bank gemessen werden können. In einem wettbewerblichen Markt sollten die durchschnittlichen Erträge einer Bank (oder eines beliebigen anderen Unternehmens) genau den Grenzkosten entsprechen – eine Bank würde solange Kredite und andere Dienstleistungen „produzieren", bis die zusätzlichen Kosten einer weiteren Einheit nicht mehr durch die durchschnittlichen Erträge gedeckt würden. Hat eine Bank Preissetzungsspielräume, so kann sie höhere Preise auf dem Markt durchsetzen. Ein **Maß für Preissetzungsspielräume** liefert der sogenannte Lerner-Index (Lerner, 1934). Er misst die Differenz zwischen durchschnittlichen Erträgen und den Grenzkosten einer Bank im Verhältnis zu den durchschnittlichen Erträgen. Höhere Lerner-Indizes können folglich als Indiz für einen größeren Preissetzungsspielraum interpretiert werden.

Der Lerner-Index lässt sich für jede einzelne Bank und im Zeitverlauf berechnen. Wendet man ein solches Maß auf den deutschen Bankensektor an, so ergibt sich ein interessantes Bild. Die größten ökonomischen Margen, bezogen auf die Durchschnittserträge, haben die Großbanken, die geringsten die Sparkassen und Kreditgenossenschaften (Schaubild 61). Dazwischen rangieren die übrigen Bankengruppen auf ähnlichem Niveau, mit höheren Werten für Landesbanken und Regionalbanken sowie sonstige Kreditbanken.

Schaubild 61

Lerner-Index und seine Komponenten nach Bankengruppen



1) Differenz aus durchschnittlichen Erträgen und Grenzkosten in Relation zu durchschnittlichen Erträgen.– 2) Operative Erträge in Relation zu ertragbringenden Aktiva.– 3) Geschätzte Grenzkosten in Relation zu ertragbringenden Aktiva.

Quelle: Koetter (2013)

Diese veränderte Rangfolge im Vergleich zur einfachen Betrachtung von Zinsspannen ist nicht überraschend, da der Lerner-Index auf breiterer Basis die ökonomische Lage einer Bank abbildet. Nichtsdestoweniger sind Lerner-Index und Zinsspanne auf Ebene der einzelnen Bank positiv miteinander korreliert: Eine Bank, die im Zeitablauf eine höhere Zinsspanne erzielt, weist unter sonst gleichen Bedingungen einen höheren Lerner-Index auf (Koetter, 2013, S. 55 ff.). Es spielen aber weitere Faktoren eine Rolle, die das Geschäftsmodell einer Bank widerspiegeln:[8] Banken weisen höhere Lerner-Indizes auf, wenn sie ein weniger dichtes Zweigstellennetz (und damit geringere Fixkosten) und ein spezialisierteres Kreditportfolio haben, sich weniger über Einlagen finanzieren und weniger Handelsaktivitäten haben.

398. Im Zeitverlauf hat der **Preissetzungsspielraum** der deutschen Banken nicht abgenommen, wie es sinkende Zinsspannen nahelegen würden, sondern **zugenommen**: Während die Lerner-Indizes in den 1990er-Jahren relativ stabil verliefen, stiegen sie bis zum Beginn der Finanzkrise deutlich an. In der Krise kam es zu einem Einbruch der Erträge. Gerade am aktuellen Rand ist der ungewichtete, durchschnittliche Lerner-Index für die deutschen Banken aber insgesamt auf einem Höchststand seit Beginn der 1990er-Jahre (Schaubild 61). Einen wesentlichen Beitrag zu dieser Entwicklung liefern die Sparkassen und Kreditgenossenschaften. Zu einem Teil reflektiert dies die günstige Finanzierungssituation der Banken. Niedrige Refinanzierungszinsen der EZB, gekoppelt mit der Suche nach einem „sicheren Hafen“, haben sich positiv auf die Finanzierungsbedingungen der deutschen Banken ausgewirkt. Dies bedeutet aber auch, dass die Banken einem makroökonomischen Risiko ausgesetzt sind, sofern sich die allgemeinen Refinanzierungsbedingungen verschlechtern.

2. Wettbewerb im Bankensektor und realwirtschaftliche Entwicklung

399. Marktstrukturen im Bankensektor beeinflussen den realwirtschaftlichen Strukturwandel und dadurch Wachstumsprozesse. Denn eine zentrale volkswirtschaftliche Aufgabe von Banken besteht darin, Ersparnisse (in Form von Einlagen) für Investitionen von Unternehmen (in Form von Krediten) weiterzuleiten. Dabei nutzen die Banken **Informationsvorteile**: Der einzelne Einleger einer Bank wäre weit weniger gut in der Lage, die zukünftige Rentabilität einer Investition einzuschätzen, als eine Bank, die viele Projekte betreut und auf umfangreiche Informationen zurückgreifen kann.

Wie sehr eine Bank diesen Informationsvorteil nutzt und Kredite aus schrumpfenden Industrien zu zukunftsträchtigen Unternehmen umlenkt, hängt von der wirtschaftlichen Lage der Bank selbst ab. Banken mit einer starken Marktposition könnten Renten abschöpfen: Sind die Unternehmen erst einmal an eine bestimmte Bank gebunden, sind die Kosten eines Wechsels hoch, und der Zugang zu anderen Finanzierungsquellen wird erschwert (Rajan, 1992; Petersen und Rajan, 1995; Zarutskie, 2006). Gleichzeitig ermöglichen es auskömmliche Margen den Banken, das für eine effiziente Kreditvergabe wichtige Wissen aufzubauen (Marquez,

[8] Die folgenden Erklärungsfaktoren beziehen sich auf Regressionsanalysen, bei denen sowohl makroökonomische als auch bankspezifische Effekte berücksichtigt wurden. Strukturelle Unterschiede zwischen einzelnen Banken und Bankengruppen beeinflussen die Ergebnisse damit nicht. Das unterscheidet diese regressionsbasierten Analysen von einfachen deskriptiven Statistiken, aus denen beispielsweise gemeinsame Faktoren nicht herausgefiltert werden. Hier wird stattdessen recht präzise ermittelt, welche Veränderungen im Preissetzungsspielraum für eine gegebene Bank im Zeitverlauf dadurch entstehen, dass sie etwa ihr Geschäftsmodell verändert.

2002; Hauswald und Marquez, 2003, 2006). Welcher dieser beiden Effekte dominiert, kann letztlich nur empirisch entschieden werden.

400. Aktuelle Studien für Deutschland liefern entsprechende Belege (Inklaar et al., 2012; Koetter, 2013). Gut funktionierende Banken sollten **Ressourcen** von schrumpfenden in wachsende Sektoren **umleiten**. Um diesen „Reallokationsprozess" zu untersuchen, zerlegt Koetter (2013, S. 75 ff.) das regionale Wachstum[9] von Wirtschaftszweigen in Deutschland in drei Komponenten: Eine erste Komponente resultiert allein aus einem verstärkten Ressourceneinsatz bei der Produktion von Waren und Dienstleistungen, also mehr Kapital und mehr Arbeit. Eine zweite Komponente resultiert aus dem technologischen Fortschritt. Eine dritte „Reallokationskomponente" misst, ob bei gegebenen Ressourcen und bei gegebener Technologie Ressourcen zwischen Sektoren in dem Sinne „wandern", dass das Faktorwachstum bei überdurchschnittlich produktiven Unternehmen stärker ausfällt.

401. Der **Einfluss von Marktstrukturen** im Bankensektor auf das realwirtschaftliche Wachstum ist nicht eindeutig. In der Untersuchung von Koetter (2013, S. 79 ff.) sind höhere Lerner-Indizes der Banken – und damit größere Preissetzungsspielräume – zwar mit niedrigerem Output-Wachstum über Wirtschaftszweige hinweg verbunden. Insgesamt ist dieser Wachstumseffekt jedoch nicht durchweg statistisch signifikant. Zudem findet sich für die einzelnen Wachstumskomponenten kein signifikanter Zusammenhang, jedenfalls dann nicht, wenn man die gesamte Untersuchungsperiode zugrunde legt.

Eine frühere Studie von Inklaar et al. (2012) ermittelt hingegen einen positiven Effekt von Preissetzungsspielräumen auf das Wachstum. Dies kann darin begründet sein, dass diese Studie die Jahre der Finanzkrise nicht einschließt. In der Studie von Koetter (2013) zeigt sich ein negativer Wachstumseffekt der Reallokationskomponente in der Tat erst seit Ausbruch der Krise. Dies könnte darauf hindeuten, dass es in Folge der Stützungen von Banken im Zuge der Krise zu Wettbewerbsverzerrungen und zur Fehlallokation von Krediten gekommen ist.[10] Ein zweiter Unterschied zwischen den beiden Studien liegt darin, dass Inklaar et al. (2012) auch sehr kleine Unternehmen betrachten (weniger als 2 Mio Euro Umsatz oder weniger als 10 Mitarbeiter), die stärker auf die Finanzierung durch und die Informationsfunktion von Banken angewiesen sind als größere Unternehmen.

402. Insgesamt lenken diese Ergebnisse den Blick auf die Bedeutung einer richtig ausgestalteten Bankenunion. Ein wichtiger Befund der genannten Studien betrifft den Zusammenhang zwischen Finanzsektor und Realwirtschaft: Eine starke Abhängigkeit der Sektoren von externer Finanzierung ist positiv mit Wachstum korreliert (Inklaar et al., 2012; Koetter, 2013). Dies passt zu dem Ergebnis früherer Studien, dass Sektoren mit einem hohen Grad an externer Finanzierung besonders stark von Finanzkrisen getroffen werden (Kroszner et al., 2007; Pagano und Pica, 2012).

---

[9] Es werden 21 Wirtschaftszweige in 96 Regionen über die Jahre 1994 bis 2011 betrachtet. Als regionale Einheit werden Raumordnungsregionen herangezogen. Der bankspezifische Lerner-Index wird auf Ebene der Raumordnungsregionen aggregiert.

[10] Einen solchen Mechanismus beschreiben Dell'Arricia und Marquez (2004) in einem theoretischen Modell.

Zudem sind in einem integrierten Bankenmarkt klare Kriterien für die „Systemrelevanz“ oder „Signifikanz“ einer Bank nur schwer definierbar. Regressionsergebnisse für Deutschland zeigen, dass mehr überregionaler Wettbewerb zwischen Banken mit einem höheren Wirtschaftswachstum in einer Region selbst korreliert.[11] Dieser positive Zusammenhang hat sich seit dem Ausbruch der Krise verstärkt. Wettbewerb zwischen den Banken in Deutschland findet somit in gewissem Maße über die eng definierten Grenzen des regionalen Raums hinweg statt. Dies gilt, obwohl etliche Banken einem gesetzlich auferlegten (Sparkassen) oder freiwilligen (Regionalbanken, Kreditgenossenschaften) Regionalprinzip folgen. Selbst wenn eine direkte Übertragung auf Europa nicht möglich ist, so legen diese Ergebnisse doch nahe, dass grenzüberschreitender Wettbewerb in einem integrierten Bankenmarkt – direkt oder indirekt – selbst für regional tätige Banken nicht vernachlässigt werden kann.

Schließlich ist das Wachstum in solchen Regionen schwächer ausgeprägt, in denen Banken durch Kapitalzuführungen durch die Sicherungssysteme der Verbünde gestützt wurden. Dies ist ein Indiz dafür, dass sich eine erhöhte Krisenresistenz und mehr Eigenkapital von Banken positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Freilich kann der umgekehrte Zusammenhang, dass ein schwaches wirtschaftliches Umfeld die Inanspruchnahme von Sicherungssystemen wahrscheinlicher macht, nicht ausgeschlossen werden.

3. Marktstrukturen und Finanzstabilität

Wettbewerb und Finanzstabilität

403. Wettbewerb im Bankensektor beeinflusst das Risikoverhalten von Banken und damit die Stabilität des Bankensystems. Aus **theoretischer Sicht** ist der Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Stabilität nicht eindeutig (Beck, 2008). Schwacher Wettbewerb und in der Folge Preissetzungsspielräume ermöglichen es den Banken, stabile Gewinne zu erzielen. Banken könnten daher bestrebt sein, keine hohen Risiken einzugehen, um zukünftige Gewinne nicht aufs Spiel zu setzen (Keeley, 1990). Schwacher Wettbewerb kann aber ebenso mit einem höheren Risiko der Banken verbunden sein: Wenn Banken Preissetzungsspielräume haben und hohe Zinsen verlangen, kann dies zu riskanteren Investitionen führen (Boyd und Nicoló, 2005). Banken mit einer starken Marktposition, die womöglich aus ihrer Bedeutung für das Gesamtsystem resultiert, könnten zudem darauf spekulieren, gerettet zu werden und daher risikoreicher investieren.

Letztlich ist es eine empirische Frage, welcher Effekt dominiert. Die internationale Literatur liefert keinen eindeutigen Befund (Beck, 2008). Aktuelle **Untersuchungen für Deutschland** zeigen aber, dass Banken mit einem größeren Preissetzungsspielraum tendenziell weniger risikoreich sind (Buch et al., 2013b; Kick und Prieto, 2013). Das Risiko einer Bank wird in diesen Studien danach beurteilt, ob eine Bank tatsächlich in Schieflage geraten ist und von einer aufsichtsrechtlichen Maßnahme betroffen war. Da dies nur auf 4 % der Beobachtungen

[11] Konkret geht über eine Gewichtungsmatrix, die sich an der räumlichen Entfernung zwischen zwei Regionen orientiert, der Wettbewerb auch aus nicht unmittelbar angrenzenden Regionen in die Betrachtung ein. Für Einzelheiten siehe Koetter (2013, S. 82).

zutrifft, werden zusätzliche Risikomaße wie etwa der Anteil an notleidenden Krediten verwendet. Marktstrukturen werden durch den Lerner-Index erfasst.

404. Die „typische Bank“ in Deutschland hat diesen Studien zufolge in der Vergangenheit auf eine **Verschärfung des Wettbewerbs** mit **erhöhter Risikoannahme** reagiert. Damit ist noch keine Aussage darüber getroffen, wie sich eine Verschärfung des Wettbewerbs auf die Stabilität des gesamten Bankensystems auswirkt. Entscheidend ist vielmehr, welche Banken höhere Risiken eingehen würden, und wie das Finanzsystem auf die Insolvenz dieser Institute reagiert. Handelte es sich etwa vornehmlich um Institute, die ohne größere Verwerfungen aus dem Markt austreten können, wären die Risiken für die Finanzstabilität begrenzt.

In jedem Fall sollten künftige wettbewerbspolitische Maßnahmen auf mögliche Auswirkungen auf die Finanzstabilität untersucht werden. Zudem ist die Bankenaufsicht gefordert, mögliche Veränderungen des Risikoverhaltens von Banken im Blick zu behalten. Ein Beispiel für diese Auswirkungen liefert die Anstaltslast- und Gewährträgerhaftung, deren Abschaffung nach einer Übergangsphase bis zum Jahr 2005 auf Drängen der Europäischen Kommission im Jahr 2001 beschlossen wurde. Insbesondere Landesbanken nutzten die Übergangsphase, um Finanzmittel am Markt aufzunehmen und zum Teil in riskante Anlagen zu investieren (Fischer et al., 2012). Hinsichtlich der Sparkassen sind die Befunde gemischt. Es konnte jedoch belegt werden, dass die Wirkungen des Wegfalls der Garantien von den Landesbanken auf die Sparkassen ausstrahlten (Gropp et al., 2013; Körner und Schnabel, 2013).

Verbundstrukturen und Finanzstabilität

405. Für die Messung der Systemrelevanz von Banken werden in der Regel marktbasierte Indikatoren herangezogen (JG 2012 Kasten 10). Diese Verfahren lassen sich für Deutschland nur bedingt anwenden, da für die meisten Banken keine hinreichenden Marktdaten zur Verfügung stehen. Viele Banken sind nicht börsennotiert und in Verbundstrukturen organisiert (Kasten 15). Für sich genommen ist ein **Großteil dieser Banken klein** und ihr Kreditgeschäft, das einen wesentlichen Teil des Aktivgeschäfts ausmacht, konzentriert sich auf die umliegende Region. Schieflagen erregen nur selten öffentliche Aufmerksamkeit, noch seltener über die Grenzen der Region hinaus; die Abwicklungsfähigkeit dieser Banken dürfte aufgrund geringer Komplexität gegeben sein. Isolierte Probleme bei kleineren Instituten stellen daher in aller Regel keine Gefahr für die Stabilität der Verbünde dar.

Kasten 15

Haftungsverbünde öffentlich-rechtlicher und genossenschaftlicher Kreditinstitute

Ein wesentliches Spezifikum des deutsches Bankensystems ist die Organisation öffentlich-rechtlicher (Sparkassen, Landesbanken, Landesbausparkassen) und genossenschaftlicher Kreditinstitute (Kreditgenossenschaften, genossenschaftliche Zentral- und Spezialinstitute) in Verbünden. Die einzelnen Institute sind zwar **rechtlich und unternehmerisch selbstständig**, kooperieren jedoch stark miteinander und nutzen eine gemeinsame Marke. Anders als in einem Konzern besteht keine einzelne, übergeordnete Einheit. Vielmehr sind mit den Primärbanken (Sparkassen und Kreditgenossenschaften) die kleinsten, dezentralen Einheiten – direkt oder in

direkt – wesentliche Anteilseigner der Zentral- und Spezialinstitute. Innerhalb der Verbünde besteht eine regionale Spezialisierung bei gemeinsamer Nutzung von Ressourcen (zum Beispiel Marketing und IT-Infrastruktur). Bei der Koordinierung der Aktivitäten spielen sowohl die beiden Verbände der Sparkassen und Kreditgenossenschaften auf Bundesebene als auch die zwölf regionalen Sparkassenverbände eine wichtige Rolle.

Die **gemeinsame Haftung** innerhalb eines Verbunds übernimmt eine zentrale ökonomische Funktion. Gerät ein Institut in Schieflage, werden Mittel aus einem gemeinsamen Sicherungsfonds genutzt, um die Solvenz und Zahlungsfähigkeit des Instituts zu sichern. Damit wird ein förmliches Insolvenzverfahren vermieden. Die Institute verpflichten sich zu einem zentralen Monitoring durch die Sicherungseinrichtung, und Finanzhilfen werden nur gegen Auflagen gewährt. Die Beiträge eines Instituts zum Sicherungsfonds hängen von seiner Risikolage ab. Da sich der Haftungsverbund auf die gesamte Passivseite der Bankbilanz bezieht, sind Verbundinstitute von der Mitgliedschaft in den Entschädigungseinrichtungen nach dem Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz befreit.

Neben diesen Gemeinsamkeiten bestehen wichtige Unterschiede zwischen den Verbünden. Der augenfälligste ist, dass der genossenschaftliche Haftungsverbund bundeseinheitlich zentral organisiert ist. Hingegen unterhalten die öffentlich-rechtlichen Institute 13 gesonderte **Sicherungsfonds**: Je einen bundesweiten für die Landesbanken und Landesbausparkassen und elf regionale für die Sparkassen. Bei größeren Stützungsfällen sollen sich die Fonds satzungsgemäß gegenseitig Unterstützung gewähren. Bei den Sparkassen sind dies zunächst die übrigen regionalen Sicherungsfonds und dann erst die Fonds der Landesbanken und Bausparkassen. Es besteht allerdings keine Pflicht zur gegenseitigen Unterstützung. Das Beispiel der Schieflagen bei Landesbanken zeigt, dass die Stützung regional unterschiedlich organisiert wurde und zusätzliche öffentliche Mittel benötigt wurden. Ebenso wenig besteht ein Rechtsanspruch eines einzelnen Instituts auf Gewährung von Finanzhilfen. Dies gilt ebenfalls für den genossenschaftlichen Haftungsverbund. Gleichzeitig können sich die Verbundinstitute nicht der Beteiligung an zentral bewilligten Hilfen entziehen.

Der Sicherungsfonds der genossenschaftlichen Institute wird durch jährliche **Beiträge** gespeist, die von der Risikolage der Institute abhängen. Zum einen orientiert sich die Bemessungsgrundlage an den risikogewichteten Aktiva. Zum anderen variiert der Beitragssatz mit der Risikoeinstufung des Instituts durch die Sicherungseinrichtung und liegt zwischen 0,04 % und 0,2 % der Bemessungsgrundlage. Der Sicherungsfonds wird durch Garantieerklärungen ergänzt. Jedes Institut ist verpflichtet, eine Garantieerklärung in begrenzter Höhe abzugeben, die sich ebenfalls nach seinen risikogewichteten Aktiva bemisst (BVR, 2013).

Die Sicherungsfonds der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute sind anders organisiert. Hier wird zunächst ein Zielvolumen für die Höhe aller Sicherungsfonds festgesetzt (Fieseler und Schackmann-Fallis, 2013). Davon ausgehend werden die Volumina der einzelnen Fonds und die Beiträge der Institute ermittelt. Der Beitrag eines Instituts hängt von seiner Risikolage ab und entspricht dem Produkt der aufsichtsrechtlichen Eigenmittelanforderungen, einem Beitragssatz und einem Kalibrierungsfaktor. Die Beiträge werden nicht jährlich erhoben, vielmehr leisten die Institute solange Bareinzahlungen, bis mindestens ein Drittel des Gesamtvolumens ihres Fonds erreicht ist (Matthiesen und Fest, 2004). Wie schnell dieses Volumen erreicht werden soll, wird nicht öffentlich gemacht.

In beiden Verbünden werden **keinerlei Informationen** über die Finanzlage der Sicherungsfonds veröffentlicht.

406. Gleichzeitig sind aber den Verbundstrukturen Ansteckungsmechanismen inhärent. Das liegt zum einen an den vielfältigen Finanzbeziehungen innerhalb der Verbünde, zum anderen an der Außenwahrnehmung der Verbünde als Einheit, die durch die Nutzung einer gemeinsamen Marke und die Darstellung gegenüber Investoren als Gruppe gefördert wird. Haftungsverbund und gemeinsamer Marktaufritt bedingen sich dabei gegenseitig: Der **Haftungsverbund** verstärkt die einheitliche Außenwahrnehmung; der Schutz der gemeinsamen Marke erfordert zugleich ein starkes Bekenntnis zu wechselseitigen Hilfen im Fall von Schieflagen. Aus Zweifeln über die Fähigkeit der Verbünde, mit größeren Problemen umgehen zu können, können daher Vertrauenskrisen entstehen, die aufgrund der schieren Größe der Verbünde auch zu einer Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems insgesamt werden können. Dies ist ein Grund für die umfangreichen Stützungsmaßnahmen zugunsten der Landesbanken seit Ausbruch der Finanzkrise, die seitens der Landesregierungen und des Bundes ohne größeres Zögern erbracht wurden.

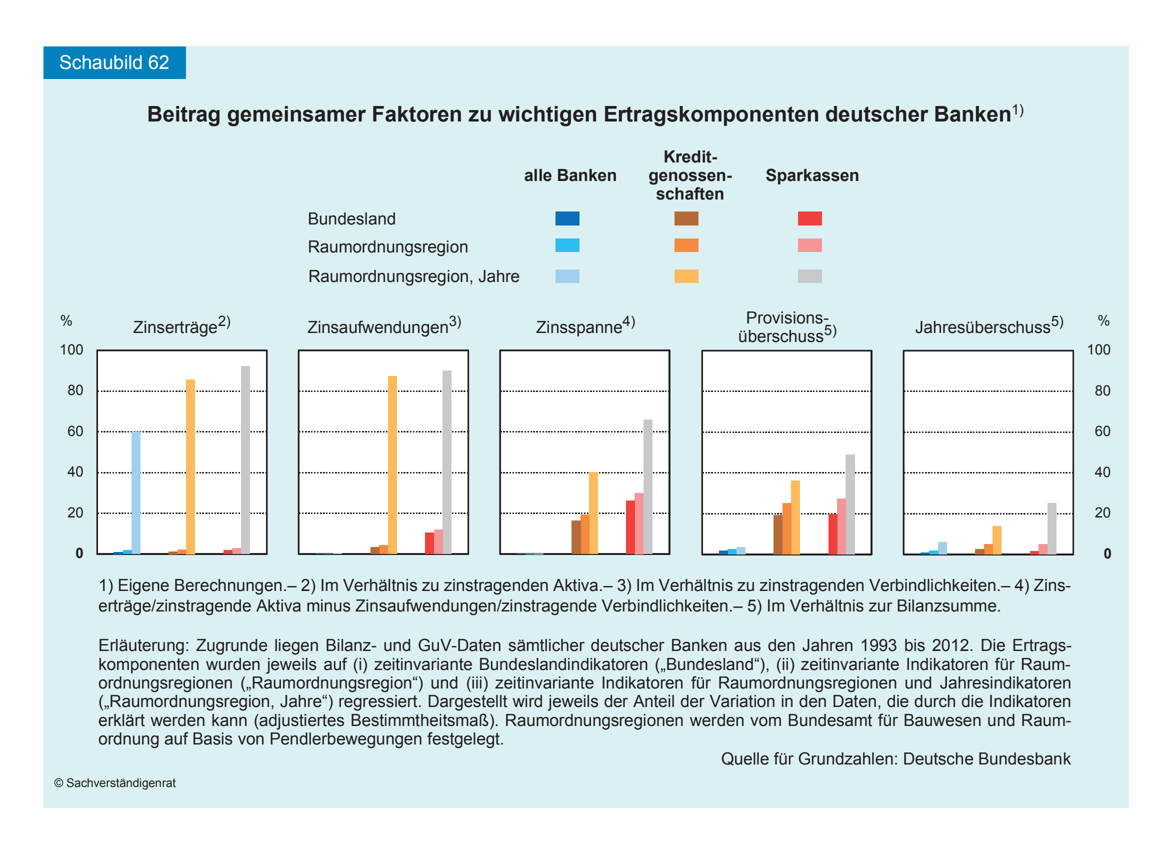
407. Die Organisation als Verbund kann somit schnell zum Nachteil werden, wenn sich eine Vielzahl der Institute einem gemeinsamen Risiko aussetzt oder Risiken stark miteinander korreliert sind. Ein offensichtliches Beispiel für ein **gemeinsames Risiko** der Primärinstitute stellen ihre Beteiligungen an den Zentralinstituten dar. In der Tat war der öffentlich-rechtliche Verbund in der jüngeren Vergangenheit mit Schieflagen größerer Institute wie den Landesbanken überfordert. Hingegen gelang es dem genossenschaftlichen Verbund im Fall der DZ-Bank, selbst mit der Schieflage eines großen Zentralinstituts umzugehen.

408. Die Bedeutung von gemeinsamen Faktoren lässt sich mittels einer einfachen Zerlegung der Ertragskomponenten deutscher Banken illustrieren (Schaubild 62). Insbesondere bei Sparkassen und Kreditgenossenschaften lässt sich ein Gutteil der Variation der beiden wesentlichen Ertragskomponenten von Banken (Zinsspanne und Provisionsüberschuss) auf gemeinsame Faktoren zurückführen. Besonders groß ist der Beitrag gemeinsamer Faktoren, wenn man Ertrags- und Aufwandskomponente der Zinsspanne getrennt betrachtet. Betrachtet man sämtliche deutsche Banken, spielen gemeinsame Faktoren nur bei den Zinserträgen eine Rolle. Der ansonsten geringe Beitrag geht darauf zurück, dass die Bankenlandschaft in Deutschland sehr heterogen ist. Für den Jahresüberschuss insgesamt ergibt sich, dass bei Sparkassen und Kreditgenossenschaften die Bedeutung gemeinsamer Faktoren recht gering ist. Folglich schlagen die Faktoren, die Zinserträge und -aufwendungen beeinflussen, nicht in gleichem Maße auf die Gesamtertragslage durch.

409. Ein konkretes Beispiel für einen „gemeinsamen Faktor“ ist die **Niedrigzinspolitik** der EZB, die mittelfristig Risiken für die Ertragslage der deutschen Banken birgt (Deutsche Bundesbank, 2012a). Niedrige Zinsen führen zwar zu geringeren Refinanzierungskosten. Gleichzeitig könnten aber höhere Risiken im Aktivgeschäft eingegangen werden. Insbesondere könnten Kredite mit längeren Laufzeiten vergeben werden, sodass das Zinsänderungsrisiko steigt. Denn bei einem zukünftigen Zinsanstieg würden die Zinsen auf der Passivseite steigen, während die Zinsen auf der Aktivseite, abgesehen von variabel verzinsten Krediten, nur im Neugeschäft und damit nur langsam angepasst werden können. In der Folge sinkt der Zinsüberschuss.

Schaubild 62

Beitrag gemeinsamer Faktoren zu wichtigen Ertragskomponenten deutscher Banken[1)]



1) Eigene Berechnungen.– 2) Im Verhältnis zu zinstragenden Aktiva.– 3) Im Verhältnis zu zinstragenden Verbindlichkeiten.– 4) Zinserträge/zinstragende Aktiva minus Zinsaufwendungen/zinstragende Verbindlichkeiten.– 5) Im Verhältnis zur Bilanzsumme.

Erläuterung: Zugrunde liegen Bilanz- und GuV-Daten sämtlicher deutscher Banken aus den Jahren 1993 bis 2012. Die Ertragskomponenten wurden jeweils auf (i) zeitinvariante Bundeslandindikatoren („Bundesland“), (ii) zeitinvariante Indikatoren für Raumordnungsregionen („Raumordnungsregion“) und (iii) zeitinvariante Indikatoren für Raumordnungsregionen und Jahresindikatoren („Raumordnungsregion, Jahre“) regressiert. Dargestellt wird jeweils der Anteil der Variation in den Daten, die durch die Indikatoren erklärt werden kann (adjustiertes Bestimmtheitsmaß). Raumordnungsregionen werden vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung auf Basis von Pendlerbewegungen festgelegt.

Quelle für Grundzahlen: Deutsche Bundesbank

Besonders betroffen sind Banken, deren hauptsächliche Ertragsquelle der Zinsüberschuss ist, die besonders stark auf **Fristentransformation** setzen und die Zinsänderungsrisiken nicht über Derivategeschäfte absichern. Die Zinserträge machten bei Sparkassen, Landesbanken und Kreditgenossenschaften im Jahr 2012 rund 80 % und bei genossenschaftlichen Zentralbanken 54 % der operativen Erträge aus. Noch höher ist dieser Anteil bei Realkreditinstituten (91 %), während er bei den Instituten der „privaten Säule“, für die Provisionserträge eine größere Bedeutung haben, mit 61 % (Großbanken) und 63 % (Regionalbanken und sonstige Kreditbanken) deutlich geringer ist (Deutsche Bundesbank, 2013). Empirische Untersuchungen zeigen zudem, dass in der Vergangenheit besonders Sparkassen und Kreditgenossenschaften Erträge aus dem Eingehen von Zinsänderungsrisiken generiert haben (Deutsche Bundesbank, 2012b).

410. Ein weiteres Beispiel für ein gemeinsames Risiko gerade der regionalen Verbünde ist die **Kommunalfinanzierung**. Etliche Kommunen in Deutschland, insbesondere in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, sind auf die Finanzierung ihrer Defizite durch Kassenkredite angewiesen (JG 2012 Ziffern 379 ff.). Diese werden häufig von den Sparkassen bereitgestellt – und damit von Banken, auf die Kommunen als Eigentümer Einfluss nehmen können. Aus dieser Konstellation entstehen Interessenkonflikte und damit Risiken. Diese kommen zwar solange nicht zum Tragen, wie die Länder für die Kommunen eintreten. Zudem besteht durchaus die Möglichkeit, im Rahmen der kommunalen Finanzaufsicht auf die Haushaltslage der Kommunen und damit auf die Risiken kommunaler Kredite Einfluss zu nehmen (Heinemann et al., 2009). Dieses System wird jedoch zunehmend fragil, wenn Zweifel über den Fortbestand des Status quo aufkommen oder wenn die Sparkassen

Kommunalkredite (wie andere Kredite an den Staat) mit Eigenkapital unterlegen müssten. Denn dann wären es gerade die finanzschwachen kommunalen Eigner, die dieses Eigenkapital aufbringen müssten.

411. Die **Stabilität der Verbünde** hängt damit wesentlich vom Ausmaß der gemeinsamen aktivseitigen Risiken, insbesondere vom Risikoverhalten der großen Verbundteilnehmer, der konsolidierten Eigenkapitalausstattung des Verbunds und der Funktionsfähigkeit der Sicherungseinrichtungen ab. Hierbei ist eine wichtige Frage, ob die benötigten Mittel zeitnah dorthin fließen, wo sie benötigt werden (Happel und Piepel, 2013). Denn anders als im Konzern werden anfallende Verluste nicht automatisch vom Eigenkapital absorbiert, sondern müssen erst über die Sicherungseinrichtungen mobilisiert werden. In dieser Hinsicht ist insbesondere der öffentlich-rechtliche Verbund mit Skepsis zu sehen. Im Krisenfall sind seine Governance-Strukturen dezentraler und damit, auf das Gesamtsystem bezogen, deutlich komplexer als die des genossenschaftlichen Verbunds. Zudem besteht die Gefahr, dass politische Erwägungen bei dem Risikoausgleich zwischen regionalen Verbünden eine Rolle spielen. Der Nachweis, dass fondsübergreifende Hilfen für größere Restrukturierungsfälle schnell und effektiv organisiert werden können, steht im öffentlich-rechtlichen Verbund jedenfalls noch aus.

412. Mit einem starken Bekenntnis zum Bail-out, der zudem sämtliche Gläubiger und nicht nur gesetzlich geschützte Einlagen aus der Haftung nimmt, ist ein ausgeprägtes **Moral Hazard** verbunden, also vermehrtes Fehlverhalten aufgrund der Haftungsübernahme des Verbunds. Dies ist der Grund dafür, dass sich die Verbundinstitute zu einem **zentralen Monitoring** durch die Sicherungseinrichtungen verpflichten und sich die Beiträge zu den Fonds am Risiko der Institute orientieren. Ob hierdurch die Moral-Hazard-Problematik vollständig ausgeschaltet werden kann, ist jedoch zu bezweifeln. Eine aktuelle empirische Studie zeigt, dass stärkere Rettungserwartungen an den Verbund im Schnitt zu erhöhter Risikoannahme der Verbundinstitute führen (Dam und Koetter, 2012).

413. Darüber hinaus ist zu fragen, ob die Verbünde mit Blick auf die geschilderten Ansteckungsmechanismen und ihre Bedeutung für die Realwirtschaft nicht ebenso von **impliziten Staatsgarantien** profitieren wie ihre privaten, als „systemisch“ eingestuften Wettbewerber. Der Umfang von impliziten Garantien und des daraus resultierenden Moral Hazard lässt sich freilich nur schwer bestimmen. Die Ratingagenturen Moody’s und Fitch gehen jedenfalls davon aus, dass die Verbünde im Falle einer Schieflage mit hoher Wahrscheinlichkeit durch den Staat gestützt würden (Moody’s Investors Service, 2012; Fitch Ratings, 2012, 2013). Dies mag umso mehr für den öffentlich-rechtlichen Verbund gelten.

4. Zwischenfazit

414. Der deutsche Bankensektor wird wesentlich von Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten beeinflusst. An diesem Bild ändert auch die Tatsache nichts, dass wichtige Banken wie die Genossenschaftsbanken und die Sparkassen vorwiegend regional tätig sind. Selbst diese Banken sind – direkt oder indirekt – von internationalen Entwicklungen betroffen. Zunehmender Wettbewerbsdruck und der Wegfall staatlicher Garantien für den öffentlichen Bankensektor vor der Krise haben die Margen der Banken unter Druck gesetzt. Seit Be-

ginn der Krise konnten die Banken zwar von einem günstigen Umfeld für die Refinanzierung profitieren, jedoch resultieren aus der anhaltenden Niedrigzinsphase Risiken für die Finanzstabilität.

415. Eine hohe Wettbewerbsintensität begrenzt die Möglichkeiten der Banken, stabilisierende Eigenkapitalpuffer aufzubauen. Aus Wohlfahrtssicht sind Wettbewerbsintensität und Finanzstabilität gegeneinander abzuwägen und gegebenenfalls besondere Anforderungen an die Aufsicht zu stellen. Da die Verbünde eine zentrale Rolle spielen, greifen regulatorische Ansätze, die nur die Risikolage des Einzelinstituts ins Auge fassen, zu kurz. Dieser Aspekt wird im Weiteren noch ausführlicher diskutiert. Gleichzeitig fehlt es an belastbarer Evidenz zur Stabilität der Verbünde und zur Tragfähigkeit der Sicherungssysteme. Dies macht es schwer, die Bedeutung der Organisationsform „Verbund“ von unabhängiger wissenschaftlicher Seite unter dem Gesichtspunkt der Finanzstabilität zu beurteilen. Hierzu wäre eine verbesserte Transparenz der Verbünde nötig.

416. Was die Lösung der Verknüpfung zwischen Staaten und Banken betrifft, ist die Politik in Deutschland nicht weniger gefragt als in den Krisenländern. Die Erfahrungen dort zeigen, wie schnell aus der Finanzierung staatlicher Aufgaben, beispielsweise im Rahmen der Kommunalfinanzierung, ein systemisches Problem werden kann. Zudem werden Kredite an öffentliche Haushalte nach wie vor regulatorisch bevorzugt, wodurch Fehlanreize bei den Banken zugunsten dieser Aktiva entstehen.

III. Umsetzungsfragen der Bankenunion aus deutscher Sicht

1. Europäische Bankenaufsicht: Verbundstrukturen nicht außer Acht lassen

417. Aus deutscher Sicht betrifft die Umsetzung der Bankenunion vor allem die Berücksichtigung der Verbundstrukturen im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus, beim Restrukturierungs- und Abwicklungsregime und der Struktur der Bankenabgabe. Verbundstrukturen werden in der Bankenregulierung an verschiedenen Stellen gesondert behandelt. Verbundinterne Forderungen werden unter gewissen Voraussetzungen wie Forderungen zwischen Unternehmen eines Konzerns behandelt, sodass Kredite nicht mit Eigenkapital unterlegt werden müssen und Obergrenzen für Großkredite nicht gelten. Zudem führt das Prinzip der Institutssicherung dazu, dass Verbundinstitute von der Mitgliedschaft in einem gesetzlichen Einlagensicherungssystem befreit sind. Grundsätzlich dominiert jedoch der „Einzelinstitutsansatz“: Die zentralen Regulierungsvorschriften sind von jedem einzelnen Institut zu erfüllen, und die Bankenaufsicht überwacht jedes einzelne Institut.

418. Die im Rahmen des SSM beschlossene Zweiteilung der Aufsicht – die EZB beaufsichtigt nur „signifikante“ Institute direkt – wird dazu führen, dass die größten Institute der Verbünde direkt durch die EZB beaufsichtigt werden, während die Primärinstitute fast ausschließlich unter nationaler Aufsicht von BaFin und Deutscher Bundesbank verbleiben. Kapazitätsbeschränkungen machen sicherlich eine Aufgabenteilung zwischen EZB und nationalen Aufsichtsbehörden erforderlich. Dies darf aber nicht dazu führen, dass sich unterschiedliche Aufsichtsregime auf nationaler und europäischer Ebene herausbilden (Ziffer 296). Eine

strikte **Trennung von Aufsichtskompetenzen** ist gerade in Deutschland angesichts der engen Beziehungen innerhalb der Verbünde **nicht angezeigt**, insbesondere im Hinblick auf die Risikoteilung im Haftungsverbund (Kasten 15). Konflikte zwischen der EZB, die die Gesamtverantwortung für den SSM hat, und den deutschen Aufsichtsbehörden, die eine starke Rolle bei der Aufsicht über kleine Institute spielen, sind dann vorprogrammiert.

419. Schon auf rein nationaler Ebene lief die Zusammenarbeit zwischen BaFin und Deutscher Bundesbank nicht immer reibungslos; Kompetenzprobleme zwischen EZB und nationaler Ebene dürfte umso heftiger ausfallen. Die Schlussfolgerung kann nur sein, dass die EZB in eine Position der Stärke versetzt werden muss: Im Zweifel muss sie die Aufsicht über die Primärinstitute an sich ziehen können. Bislang ist das nur zur „Sicherstellung kohärenter, hoher Aufsichtsstandards" möglich. Angesichts der hohen Aufsichtsstandards, die Deutschland beispielsweise regelmäßig vom Internationalen Währungsfonds (IWF) attestiert werden, wird die EZB auf dieser Grundlage kaum Chancen haben, die Übernahme der Direktaufsicht über kleine Institute durchzusetzen. Die genannte Klausel erscheint somit als Drohpunkt der EZB gegenüber den nationalen Aufsichten ungeeignet.

2. Abwicklungsfinanzierung: Viele offene Fragen

Einbeziehung von Einlagensicherungssystemen

420. In Europa soll zukünftig mit einem einheitlichen Abwicklungsmechanismus die Finanzierung von Abwicklungsverfahren über Restrukturierungsfonds und Einlagensicherungssysteme neu geregelt werden (Ziffer 309). Bislang beschränkte sich die Rolle der Einlagensicherung in Deutschland auf die Entschädigung von Einlegern im (regulären) Insolvenzverfahren mit Liquidation der Bank. In Zukunft sollen die Einlagensicherungssysteme selbst dann herangezogen werden, wenn es gar nicht zu einer Liquidation kommt, sondern das betroffene Institut im Rahmen eines hoheitlichen Restrukturierungs- und Abwicklungsverfahrens stabilisiert wird, etwa weil eine Liquidation als systemgefährdend angesehen wird. Das bedeutet, dass die nationalen Einlagensicherungssysteme einen Beitrag leisten müssen, und zwar in Höhe der „hypothetischen Verluste" bei Liquidation im regulären Insolvenzverfahren.

421. Aus Sicht der gesetzlichen Einlagensicherung, die auf den Schutz von bestimmten Gläubigern mit Einlagen bis 100 000 Euro abzielt, ist die Umsetzung dieses Vorschlags vergleichsweise unproblematisch. Anders gelagert ist der Fall bei den Verbünden, die im Rahmen des Haftungsverbunds die gesamte Passivseite schützen (Kasten 15). Hier gilt das Prinzip der Institutssicherung: Durch die Stützung eines in Schieflage geratenen Instituts soll der Insolvenzfall vermieden werden, sodass Fremdkapitalgeber grundsätzlich keine Verluste erleiden. Daher sind die Verbundinstitute von der Mitgliedschaft in einem gesetzlichen Einlagensicherungssystem befreit.[12]

[12] Die freiwilligen Sicherungsfonds der privaten und öffentlichen Banken, die über den gesetzlichen Einlagenschutz hinausgehen, zielen allein darauf ab, Kunden vor Insolvenzschäden zu schützen, nicht aber Insolvenzen grundsätzlich zu vermeiden. Da davon auszugehen ist, dass sich die vorgesehene Beteiligung von Einlagensicherungssystemen auf die gesetzlich abgesicherten Einlagen bezieht, spielen sie für die folgende Diskussion keine Rolle.

422. Damit bedarf es aus Sicht des deutschen Gesetzgebers der Klarstellung, welche Rolle die Institutssicherung in Zukunft spielen soll. Wird sie für die oben genannten Zwecke auf den gesetzlichen Einlagenschutz eingeschränkt, wäre die **Beteiligung von Fonds der Haftungsverbünde** analog zur Beteiligung eines gesetzlichen Einlagensicherungssystems zu handhaben. Bei den Sparkassen und Landesbanken müsste insbesondere die Frage beantwortet werden, ob infolge einer von der europäischen Ebene angeordneten Restrukturierung und Abwicklung einer Landesbank lediglich der Sicherungsfonds der Landesbanken oder die übrigen Fonds der Sparkassen und Landesbausparkassen herangezogen werden müssten. In der Vergangenheit wurde diese Option nicht genutzt, da die Sparkassen durch die Stützung ihrer Landesbanken überfordert gewesen wären.

423. Wird die Institutssicherung nicht auf den gesetzlichen Einlagenschutz beschränkt, nimmt der Haftungsverbund faktisch eine Zwischenposition zwischen Bankeignern und Fremdkapitalgebern ein. Die hypothetischen Verluste im Restrukturierungsfall entsprächen dann sämtlichen Verlusten, die nicht vom Eigenkapital absorbiert werden können. Folglich wäre die Inanspruchnahme der Sicherungssysteme im Falle eines Restrukturierungs- und Abwicklungsverfahrens sehr viel wahrscheinlicher und umfänglicher als bei einer „klassischen" Einlagensicherung.

Ausgestaltung der europäischen Bankenabgabe

424. Mit dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus nebst gemeinsamen Abwicklungsfonds soll die Bankenabgabe demnächst eine europäische Dimension erhalten (Ziffern 297 ff.). Bemessungsgrundlage für die jährlich zu erhebenden Beiträge der Institute sind den Kommissionsvorschlägen zufolge deren Passiva abzüglich versicherter Einlagen und Eigenmittel. Anders als bei der deutschen Abgabe, die seit 2011 erhoben wird, sollen die Beiträge zudem von den Risiken des Instituts und seiner Bedeutung für das Finanzsystem abhängen. Beispielsweise sollen sie aktivseitige Risiken, Verschuldungsgrad, Liquiditätsrisiken, Komplexität und Abwicklungsfähigkeit der Institute berücksichtigen.[13] Letztlich würde dies aber auf den Versuch hinauslaufen, Risiken von Banken in relativ komplexen Maßzahlen abzubilden. **Robustere Verfahren**, die an der Größe von Banken festmachen, sind daher **zu bevorzugen**.

425. Die **Erfahrungen** mit der Bankenabgabe in **Deutschland** zeigen, dass die Einnahmen aufgrund der geringen Abgabensätze und zahlreicher Ausnahmeregelungen gering sind. Bei Fortführung der Abgabe würde die angestrebte Zielgröße des Restrukturierungsfonds von 70 Mrd Euro wohl nur sehr langsam erreicht. Gezahlt wurde die Abgabe vorwiegend von den großen Privatbanken und den Zentralen der Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Gut 77 % der Banken zahlten im Jahr 2011 überhaupt keine Abgabe (Buch et al., 2013c). Diese Studie zeigt, dass die Einführung der Abgabe im Mittel keine Anpassungsreaktionen zur Folge hatte, weder in Bezug auf die Vergabe neuer Kredite noch auf Kredit- oder Einlagenzinsen. Vergleicht man dagegen Banken mit unterschiedlich hohen Grenzabgabensätzen, so zeigt

[13] Artikel 66 Abs. 1 SRM-Verordnungsentwurf i.V.m. Artikel 94 Abs. 7 BRRD-Entwurf in der Fassung der allgemeinen Ausrichtung des Ecofin-Rates.

sich, dass Banken mit einem höheren Abgabensatz ihr Kreditvolumen reduziert und die Zinssätze für Einlagen abgesenkt haben.

426. Angesichts der anstehenden Neuregelung auf europäischer Ebene muss die derzeitige Ausgestaltung der **Bankenabgabe bei Verbundstrukturen** überdacht werden. Grundsätzlich hat die Bankenabgabe nicht nur eine Finanzierungsfunktion, sondern auch eine Lenkungsfunktion. Ansatzpunkt ist mangels Messbarkeit von systemischen Risiken in erster Linie die Größe eines Instituts. Verbünde zusammengenommen sind aber ebenfalls „groß“ und „systemrelevant“. Es ist daher unklar, ob sie bei der Bankenabgabe anders behandelt werden sollten als ein (hypothetischer) Konzern, der ähnlich aufgestellt ist wie die Verbünde, jedoch sämtliche regionale Einheiten in der Konzernbilanz konsolidiert. Hier stünde das Eigenkapital des Konzerns automatisch für den Ausgleich von Verlusten bei den regionalen Einheiten zur Verfügung. Im Haftungsverbund wird der Verlustausgleich durch die Sicherungssysteme herbeigeführt.

427. Wegen des stufenweise ansteigenden Grenzabgabensatzes führt die Bankenabgabe grundsätzlich zu einer ungleichen Belastung von Konzern und Verbund. Die „Stückelung“ des Verbunds in einige große Einheiten (Zentralinstitute) und viele kleine Einheiten (Primärinstitute) führt dazu, dass die aufsummierte Bankenabgabe der Verbundinstitute geringer ist, als sie auf Basis ihrer aggregierten Bilanzsumme ausfiele. Die konsolidierte Verbundbilanz wäre allerdings deutlich kleiner als die aggregierte Bilanzsumme der einzelnen Institute, was tendenziell zu einer geringeren Abgabe führen würde.

Die von Verbünden ausgehenden systemischen Risiken sind maßgeblich durch die Verlässlichkeit ihrer Sicherungssysteme sowie die daraus resultierenden Anreize, Risiken einzugehen, bestimmt (Ziffern 411 ff.). Dies spricht ebenfalls für eine Gesamtschau der Verbünde bei der Bankenabgabe. Bemessungsgrundlage für die Bankenabgabe sind die Passiva der Banken abzüglich Eigenmittel und Verbindlichkeiten gegenüber Kunden. Würde man bei der Bemessungsgrundlage die konsolidierte Verbundbilanz einschließlich der Sicherungssysteme heranziehen, stellt sich die Frage, ob wie bislang die „versicherten“ Einlagen in Abzug gebracht werden sollen. Denn diese werden durch den Verbund selbst versichert.

Eine abschließende und transparente Beantwortung der Frage, wie die Verbundstrukturen bei der europäischen Bankenabgabe behandelt werden sollen, ist derzeit auf Basis der vorliegenden Daten für Außenstehende kaum möglich. Denn eine Abschätzung des systemischen Risikos kann nicht vorgenommen werden.

428. Zudem muss beim Übergang in die Bankenunion geklärt werden, was mit bereits angesparten Mitteln des **Restrukturierungsfonds** geschieht, wenn er in Zukunft durch einen gemeinsamen europäischen Fonds abgelöst wird. Laut Vorschlag der Europäischen Kommission steht es den Mitgliedstaaten frei, die Banken von den Beiträgen zum europäischen Fonds pauschal freizustellen und die Beiträge solange zu übernehmen, bis die nationalen Töpfe geleert wurden. Wenn mit der Erhebung der Beiträge nicht nur eine Finanzierungsfunktion, sondern eine Lenkungsfunktion verbunden sein soll, dann sollten die Beiträge keinesfalls ausgesetzt

werden. Stattdessen wäre es denkbar, die bislang aufgelaufenen Beiträge mit dem an den europäischen Fonds zu entrichtenden Beitrag zu verrechnen, um auf diese Weise die Lenkungswirkung zu erhalten.

IV. Fazit

429. Europas Banken haben die Folgen der Finanzkrise noch nicht überwunden. Es besteht erhebliche Unsicherheit über den Wert der Aktiva vieler Banken und damit über deren Kapitalausstattung. Die **Marktstrukturen im Bankensektor**, der maßgeblich mit zum Entstehen der Krise beigetragen hat, sind noch **nicht umfassend bereinigt**. Schwache Banken können die erforderlichen realwirtschaftlichen Anpassungen nicht begleiten – es ist ein Teufelskreis entstanden. Banken, Staaten und letztlich die Unternehmen befinden sich in einer gegenseitigen Abhängigkeit.

430. Um diesen Teufelskreis zu durchbrechen, ist die Bankenunion beschlossen worden. In einem ersten Schritt sollen eine Bestandaufnahme der Verluste durchgeführt und die Bilanzen der Banken bereinigt werden. In Kürze soll die Asset Quality Review unter Verantwortung der EZB starten und Klarheit über die Lage der Banken bringen. Mit dieser Aufgabe gerät die **EZB** in ein kaum zu lösendes **Dilemma** und in eine gefährliche Abhängigkeit von der Politik: Einerseits ist eine Neubewertung der Aktiva der Banken dringend erforderlich. Eine Bankenunion, in welche die Länder ihre Altlasten einbringen und damit die Verantwortung auf die EZB abschieben können, wäre von vornherein unglaubwürdig. Andererseits übernimmt die EZB aber mit der Asset Quality Review die Verantwortung für einen Prozess, den sie nicht alleine steuern kann. Sie ist auf Informationen der nationalen Aufseher und auf die Bereitschaft der Staaten, finanzielle Lasten zu tragen, angewiesen. Werden Kapitallücken aufgedeckt, die nicht über Mittel des Marktes geschlossen werden können, müssen die Mitgliedstaaten einspringen und für eine Restrukturierung und Abwicklung der betroffenen Banken sorgen. Dies schließt die Bereitstellung der dafür erforderlichen Finanzmittel ein. Die Anreize hierfür sind angesichts der Anforderungen, denen sich die Staaten durch Fiskalpakt und Schuldenbremsen unterworfen haben, indes nur gering.

431. Die EZB sollte also die Übernahme der Verantwortung für die Bewertung der Bankaktiva an zwei Voraussetzungen knüpfen: Erstens müssen alle Mitgliedstaaten vorab konkrete Beschlüsse zur fiskalischen Übernahme von Kosten und gegebenenfalls zur Lastenteilung vorlegen. Die erforderlichen Mittel können aus den nationalen Fonds zur Bankenstabilisierung kommen. Falls es keine entsprechenden Fonds gibt, müssten diese in Eigenverantwortung der Mitgliedsländer etabliert werden. Nur als letzte Instanz oder bei Überforderung einzelner Länder sollte mittels eines vereinfachten Verfahrens auf den ESM zurückgegriffen werden.

Für diese Mittel müssten die Staaten selbst haften, denn eine direkte Rekapitalisierung der Banken aus Mitteln des ESM würde angesichts nationaler politischer Spielräume und Verantwortungen die falschen Anreize setzen. Zweitens müssen Vereinbarungen getroffen werden, wie bereits jetzt in einem konkreten Abwicklungsverfahren das Bail-in von Gläubigerforderungen genutzt werden kann, um die Kosten für öffentliche Haushalte und Steuerzahler

nicht zu groß werden zu lassen. Kurzum: Soll Verantwortung für die Banken dauerhaft glaubwürdig auf die europäische Ebene übertragen werden, so liegt es jetzt in nationaler Verantwortung, die Voraussetzungen dafür zu schaffen.

432. Diese politische Verantwortung liegt auch auf deutscher Seite. Das deutsche Bankensystem ist stark international verflochten. Schon allein deswegen sind effektive Reformen des europäischen Finanzsektors und eine funktionierende Bankenunion elementar im deutschen Interesse. Reformbedarf besteht vor allem auf drei Feldern. Erstens sollte auf den Abschluss von konkreten **Vereinbarungen zur Lastenteilung** gedrängt werden. In Deutschland stehen über den Bankenrettungsfonds (SoFFin) grundsätzlich noch Mittel zur Verfügung, die eingebracht werden könnten. Nur durch entsprechende Vereinbarungen kann klar gemacht werden, dass Haftung und Kontrolle auf einer Ebene liegen müssen.

433. Zweitens sollte es **keine Ansatzpunkte für Arbitrage** zwischen Regulierern auf nationaler und europäischer Ebene geben. Eine Zweiteilung der Aufsicht entlang der Größe der Institute führt zu unklaren Zuständigkeiten und mindert die Schlagkraft der europäischen Aufsicht. Langfristig muss daher die europäische Aufsicht auch für die kleineren Banken zuständig sein, wobei die operativen Aufsichtsfunktionen auf nationaler Ebene verbleiben können. Für Deutschland ist die derzeit geplante Trennung der Aufsicht über die Verbünde keine befriedigende Lösung. Zudem muss genau analysiert werden, wie die spezifischen deutschen institutionellen Gegebenheiten mit der europäischen Bankenunion in Übereinstimmung gebracht werden können. Dies betrifft insbesondere die **Stellung der Verbünde** und deren Behandlung im Rahmen des SRM, bei der Abwicklungsfinanzierung und der sachgerechten Bestimmung der Bemessungsgrundlage für eine europäische Bankenabgabe.

434. Drittens muss sich mittel- bis langfristig die **Eigenkapitalausstattung** der Banken **verbessern**, um ausreichenden Schutz gegen unerwartete Schocks zu bieten. Viele deutsche Banken sind einem Zinsänderungsrisiko ausgesetzt. Damit besteht die Gefahr, dass bei einer Änderung der makroökonomischen Rahmenbedingungen viele Banken gleichzeitig mit geringeren Gewinnen konfrontiert wären. Um Risiken zwischen Banken und Staaten glaubhaft zu trennen, sollte Deutschland zudem darauf drängen, dass die Begünstigung von Investitionen in Staatsanleihen im derzeitigen Regulierungsregime abgeschafft wird. Staatsanleihen sollten im Rahmen einer Leverage Ratio wie alle anderen Investitionen der Banken mit Eigenkapital unterlegt werden, und Beschränkungen auf Großkredite sollten Anwendung finden.

Eine Verbesserung der Kapitalausstattung der Banken kann dazu beitragen, dass die Banken ihre volkswirtschaftliche Aufgabe für eine effiziente Ressourcenallokation zu sorgen, wieder besser übernehmen können. Subventionierte Kreditprogramme mit internationalen Transfers, die durch schwache Banken geleitet werden, erübrigen sich dann.

Literatur zum Kapitel

Admati A. und M. Hellwig (2013), *Des Bankers neue Kleider: Was bei Banken wirklich schief läuft und was sich ändern muss*, FinanzBuch Verlag, München.

Ayyagari, M., T. Beck und A. Demirgüç -Kunt (2007), Small and medium enterprises across the globe, *Small Business Economics* 29, 415-434.

Balli, F., S. Kalemli-Özcan und B.E. Sørensen (2012), Risk sharing through capital gains, *Canadian Journal of Economics* 45, 472-492.

Banca d'Italia (2013), *Financial stability report number 5*, Rom.

Banco de España (2013), *Financial stability report 5/2013*, Madrid.

Beck, T. (2008), *Bank competition and financial stability: Friends or foes?*, Policy Research Working Paper 4656, Weltbank, Washington, DC.

Berger, A.N. und G.F. Udell (1995), Relationship lending and lines of credit in small firm finance, *Journal of Business* 68, 351-381.

BMF und BMWi (2013), *Deutschland und Spanien unterzeichnen Kreditvereinbarung für kleine und mittlere Unternehmen in Spanien*, gemeinsame Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Berlin, 4. Juli.

Bolton, P., T. Santos und J.A. Scheinkmann (2011), *Cream skimming in financial markets*, NBER Working Paper 16804, Cambridge.

Borio, C. und H. Zhu (2012), Capital regulation, risk-taking and monetary policy: A missing link in the transmission mechanism?, *Journal of Financial Stability* 8, 236-251.

Boyd, J.H. und G. de Nicoló (2005), The theory of bank risk taking and competition revisited, *Journal of Finance* 60, 1329-1343.

Braguinsky, S., L.G. Branstetter und A. Regateiro (2011), *The incredible shrinking Portuguese firm*, NBER Working Paper 17265, Cambridge.

Buch, C.M., S. Eickmeier und E. Prieto (2013a), Macroeconomic factors and micro-level bank behavior, *Journal of Money, Credit and Banking*, im Erscheinen.

Buch, C.M., C.T. Koch und M. Koetter (2013b), Do banks benefit from internationalization? Revisiting the market power-risk nexus, *Review of Finance* 17, 1401-1435.

Buch, C.M., B. Hilberg und L. Tonzer (2013c), *Taxing banks: An evaluation of the German bank levy*, Arbeitspapier.

BVR (2013), *Statut der Sicherungseinrichtung*, Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, Berlin.

Cohen, B.H. (2013), How have banks adjusted to higher capital requirements?, *BIS Quarterly Review* September 2013, 25-41.

Dam, L. und M. Koetter (2012), Bank bailouts and moral hazard: Evidence from Germany, *Review of Financial Studies* 25, 2343-2380.

Degryse, H. und P. Van Cayseele (2000), Relationship lending within a bank-based system: Evidence from European small business data, *Journal of Financial Intermediation* 9, 90-109.

Dell'Ariccia, G. und R. Marquez (2004), Information and bank credit allocation, *Journal of Financial Economics* 72, 185-214.

Demyanyk, Y., C. Ostergaard und B.E. Sørensen (2008), *Risk sharing and portfolio allocation in EMU*, European Economy – Economic Papers 334, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.

Deutsche Bundesbank (2013), Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute im Jahr 2012, *Monatsbericht* September 2012, 13-48.

Deutsche Bundesbank (2012a), *Finanzstabilitätsbericht 2012*, Frankfurt am Main.

Deutsche Bundesbank (2012b), Der Einfluss der Fristentransformation auf die Ertragslage deutscher Banken, *Monatsbericht* September 2012, 16-17.

EFI (2013), *Gutachten 2013*, Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.

Europäische Kommission (2013), *Financial assistance programme for the recapitalisation of financial institutions in Spain. Second review of the programme – Spring 2013*, European Economy – Occasional Papers 130, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.

Europäische Kommission und EIB (2013), *Die Kreditvergabe an die Wirtschaft steigern: Umsetzung der EIB-Kapitalaufstockung und gemeinsamer Initiativen der Kommission und der EIB*, Gemeinsamer Bericht der Kommission und der EIB an den Europäischen Rat, 27./28. Juni 2013, Europäische Kommission und Europäische Investitionsbank, Brüssel.

Europäischer Rat (2013), *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 27./28. Juni*, Tagung des Europäischen Rates vom 27./28. Juni, Brüssel.

Europäischer Rat (2012), *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28./29. Juni*, Tagung des Europäischen Rates vom 28./29. Juni, Brüssel.

EZB (2013), *Note: Comprehensive assessment October 2013*, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

FDIC (2013), *Failed bank list*, http://www.fdic.gov/bank/individual/failed/banklist.html, 27. August.

FMSA (2013), *Historischer Überblick über die Maßnahmen des SoFFin*, Maßnahmenstand: 31. Mai, Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung.

Fieseler, B.M. und K.-P. Schackmann-Fallis (2013), Die Institutssicherung der Sparkassen und Landesbanken – Praktische Ausgestaltung, Herausforderungen und zukünftige Entwicklungen, in: Hölscher, R. und T. Altenhain (Hrsg.), *Handbuch Aufsichts- und Verwaltungsräte in Kreditinstituten: Rechtlicher Rahmen – Betriebswirtschaftliche Herausforderungen – Best Practices*, Erich Schmidt Verlag, Berlin.

Fischer, M., C. Hainz, J. Rocholl und S. Steffen (2012), *Government guarantees and bank risk taking incentives*, Arbeitspapier, European School of Management and Technology, Berlin.

Fitch Ratings (2013), *Genossenschaftliche FinanzGruppe – Full rating report*, Berlin.

Fitch Ratings (2012), *Sparkassen-Finanzgruppe – Vollständiger Ratingbericht*, Berlin.

Giannetti, M. und A. Simonov (2013), On the real effects of bank bailouts: Micro evidence from Japan, *American Economic Journal: Macroeconomics* 5, 135-167.

Giovannini Group (2001), *Cross-border clearing and settlement arrangements in the European Union*, Brüssel.

Goodhart, C. und D. Schoenmaker (2009), Fiscal burden sharing in cross-border banking crises, *International Journal of Central Banking* 5, 141-165.

Gropp, R., C. Gründl und A. Güttler (2013), The impact of public guarantees on bank risk-taking: Evidence from a natural experiment, *Review of Finance*, im Erscheinen.

Happel, T. und B. Piepel (2013), Die Aufsicht über einen Konzern ist einfacher – Redaktionsgespräch mit Thomas Happel und Bernhard Piepel, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 6, 276-280.

Hauswald, R. und R. Marquez (2006), Competition and strategic information acquisition in credit markets, *Review of Financial Studies* 19, 967-1000.

Hauswald, R. und R. Marquez (2003), Information technology and financial services competition, *Review of Financial Studies* 16, 921-948.

Heinemann, F., L.P. Feld, B. Geys, C. Gröpl, S. Hauptmeier und A. Kalb (2009), *Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr,* ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 93, Nomos, Baden-Baden.

Hellwig, M. (2000), Banken zwischen Politik und Markt: Worin besteht die volkswirtschaftliche Verantwortung der Banken?, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1, 337-356.

Hilgert, H., J.-P. Krahnen, G. Merl und H. Siekmann (2011) *Streitschrift für eine grundlegende Neuordnung des Sparkassen- und Landesbankensektors in Deutschland*, White Paper No. 1, Policy Platform, House of Finance, Goethe-Universität Frankfurt.

Hoenig, T. M. (2013), *Basel III capital: A well-intended illusion*, Rede, 2013 IADI research conference „Evolution of the deposit insurance framework: Design features and resolution regimes“, Basel, 9.-10. April.

Inklaar, R., M. Koetter und F. Noth (2012), *Who's afraid of big bad banks? Bank competition, SME, and industry growth*, Frankfurt School – Working Paper No. 197, Frankfurt School of Finance and Management, Frankfurt am Main.

IWF (2013a), *European Union: Publication of financial sector assessment program documentation – Technical note on progress with bank restructuring and resolution in Europe*, IMF Country Report No. 13/67, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

IWF (2013b), *Spain: Financial sector reform – Second Progress Report*, IMF Country Report No. 13/54, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Jiménez, G., S. Ongena, J.-L. Peydró und J. Saurina (2012), *Credit supply versus demand: Bank and firm balance-sheet channels in good and crisis times*, CentER Discussion Paper No. 2012-005, Tilburg University.

Keeley, M.C. (1990), Deposit insurance, risk, and market power in banking, *American Economic Review* 80, 1183-1200.

Kick, T. und E. Prieto (2013), *Bank risk taking and competition: Evidence from regional banking markets*, Discussion Paper No. 30/2013, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.

Koetter, M. (2013), *Market structure and competition in German banking – Modules I and IV*, Working Paper 06/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Körner, T. und I. Schnabel (2013), *Abolishing public guarantees in the absence of market discipline*, Ruhr Economic Papers 437, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Kroszner, R.S., L. Laeven und D. Klingebiel (2007), Banking crises, financial dependence, and growth, *Journal of Financial Economics* 84, 187-228.

Lane, P. R. und G. M. Milesi-Ferretti (2007), The external wealth of nations mark II: Revised and extended estimates of foreign assets and liabilities, 1970-2004, *Journal of International Economics* 73, 223-250.

Lerner, A. (1934), The concept of monopoly and the measurement of monopoly power, *Review of Economic Studies* 1, 157-175.

Marquez, R. (2002), Competition, adverse selection, and information dispersion in the banking industry, *Review of Financial Studies* 15, 901-926.

Matthiesen, S. und A. Fest (2004), Haftungsverbund: Risikoorientierte Beiträge und Aufstockung des Volumens, *Sparkasse* 3, 155-156.

Melitz, M.J. (2003), The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity, *Econometrica* 71, 1695-1725.

Moody's Investors Service (2012), *Kreditanalyse – Sparkassen-Finanzgruppe*, Berlin.

Pagano, M. und G. Pica (2012), Finance and employment, *Economic Policy* 27, 5-55.

Petersen, M.A. und R.G. Rajan (1995), The effect of credit market competition on lending relationships, *Quarterly Journal of Economics* 110, 407-443.

Petrovic, A. und R. Tusch (2009), *National rescue measures in response to the current financial crisis*, Legal Working Paper No. 8, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

Philippon, T. und A. Reshef (2012), Wages and human capital in the U.S. finance industry: 1909 – 2006, *Quarterly Journal of Economics* 127, 1551-1609.

Rajan, R.G. (2005), *Has financial development made the world riskier?*, NBER Working Paper 11728, Cambridge.

Rajan, R.G. (1992), Insiders and outsiders: The choice between informed and arm's-length debt, *Journal of Finance* 47, 1367-400.

Reis, R. (2013), The Portuguese slump and crash and the Euro crisis, *Brookings Papers on Economic Activity* 46, 143-210.

Zarutskie, R. (2006), Evidence on the effects of bank competition on firm borrowing and investment, *Journal of Financial Economics* 81, 503-537.

SECHSTES KAPITEL

Arbeitsmarkt: Institutionelle Rahmenbedingungen für mehr Flexibilität

Das Wichtigste in Kürze

Die stark divergierenden Arbeitsmarktentwicklungen im Euro-Raum haben ein Schlaglicht auf die Bedeutung der Arbeitsmarktordnungen geworfen. Die Gesamtheit der Arbeitsmarktinstitutionen und ihr Zusammenspiel mit anderen konstituierenden Elementen der Wirtschaftsordnung sind sowohl von entscheidender Bedeutung für den langfristigen Wachstumspfad einer Volkswirtschaft als auch für deren Fähigkeit, konjunkturelle Schocks zu absorbieren. Dieser zweiten Dimension kommt speziell in einer Währungsunion große Bedeutung zu.

Die Institutionen des Arbeitsmarkts sind in das gesamtwirtschaftliche und -gesellschaftliche Geflecht eines Landes eingebunden. Aus diesem Grund und da Arbeitsmarktreformen einer intensiven Kommunikation bedürfen, sieht das vom Sachverständigenrat als Blaupause der langfristigen Architektur des Euro-Raums vorgesehene Konzept Maastricht 2.0 die Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik – wie für die Wirtschaftspolitik insgesamt – auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten.

Dies bedeutet nicht, dass es keiner Koordination bedarf. Der internationale Vergleich zeigt, dass sich im Systemwettbewerb von anderen Ländern lernen lässt: Gerade in einer Währungsunion sind regulatorisch bedingte preisliche Rigiditäten in erheblichem Maße zu korrigieren, da der nominale Wechselkurs nicht als Anpassungsinstrument zur Verfügung steht. Zu diesen Rigiditäten zählen insbesondere Lohnindexierungssysteme, aber ebenso Mindestlöhne, die als Sperrklinken vor allem die Beschäftigungschancen von Jugendlichen, Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten reduzieren.

Zudem hat sich eine Umgehung rigider Kündigungsschutzregelungen durch die Schaffung eines festgefügten dualen Arbeitsmarkts, einem Nebeneinander von abgesicherten und unsicheren Arbeitsplätzen, in der aktuellen Krise nicht bewährt. Die Teilhabe aller Erwerbspersonen kann besser durch solche Ansätze gesichert werden, die Beschäftigungsanpassungen erleichtern (externe Flexibilität) und gleichzeitig eine angemessene Absicherung bei Erwerbslosigkeit mit aktivierender Arbeitsmarktpolitik kombinieren.

Deutschland hat diesbezüglich mit der Agenda 2010 den richtigen Weg eingeschlagen. Es besteht jedoch kein Anlass zur Selbstgefälligkeit. Die aktuelle Arbeitsmarktlage bietet vielmehr eine gute Ausgangsposition, die Arbeitsmarktinstitutionen dahingehend auszurichten, dass die Teilhabe aller Personen langfristig gesichert wird. Eine verstärkte Regulierung von Beschäftigungsverhältnissen ist dabei nicht zielführend. Insbesondere ist die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns deshalb abzulehnen.

Vielmehr muss die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt – zwischen Beschäftigungen ebenso wie beim Übergang von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit – erhöht werden. Dafür bedarf es klarer arbeitsrechtlicher Regelungen beim allgemeinen Kündigungsschutz, die Einstellungen und Entlassungen erleichtern und dadurch einer zu starken Segmentierung des Arbeitsmarkts vorbeugen, sowie produktivitätsorientierter Entlohnungsmöglichkeiten, welche die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter sichern. Die Arbeitsmarktpolitik muss besonders auf diese Personengruppe ausgerichtet sein. Negative Arbeitsanreize, die durch das Steuer- und Abgabensystem entstehen, gehören auf den Prüfstand. Mittel- bis langfristig liegt das größte Potenzial nach wie vor in der Verbesserung des Aus- und Weiterbildungssystems.

Arbeitsmarkt: Institutionelle Rahmenbedingungen für mehr Flexibilität

435. Seit dem Jahr 2008 haben sich die Arbeitsmärkte international und insbesondere in Europa sehr unterschiedlich entwickelt. Dabei hat sich der im vergangenen Jahrzehnt reformierte deutsche Arbeitsmarkt als sehr robust erwiesen. Dies wirft ein Schlaglicht auf die **Bedeutung der Arbeitsmarktinstitutionen** für die langfristige Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft und für die Kapazität zur Verarbeitung von Krisensituationen. Die Fähigkeit zur Schockabsorption ist vor allem für Länder des Euro-Raums bedeutsam, da ihnen der Anpassungsmechanismus einer nominalen Wechselkursänderung dauerhaft verwehrt ist.

436. Theoretische Überlegungen und der internationale Vergleich der Arbeitsmarktinstitutionen und -entwicklungen helfen dabei, langfristig tragfähige Regelwerke für den Euro-Raum und Deutschland zu identifizieren. Im Mittelpunkt stehen dabei die Fragen, ob die Verantwortung für arbeitsmarktpolitische Reformen auf nationaler oder europäischer Ebene anzusiedeln ist und wie Institutionen optimal auszugestalten sind. Es zeigt sich, dass es zwar keine generelle Blaupause für eine erfolgreiche Arbeitsmarktordnung gibt, auch nicht die aktuell so erfolgreiche Deutschlands. Aber es lassen sich **drei grundlegende Botschaften** ableiten, welche die inhaltliche Begründung, die prozedurale Ausgestaltung und die internationale Einbettung von Reformen des Arbeitsmarkts betreffen:

- Erstens ist es für eine Volkswirtschaft vorteilhaft, eine in den Institutionen ihres Arbeitsmarkts verkörperte **Balance** zwischen **Kontinuität und Flexibilität** zu finden. Ein institutionelles Regelwerk, das den Aufbau von Humanvermögen in langfristigen Beschäftigungsverhältnissen fördert und gleichzeitig strukturellen Wandel ermöglicht, stärkt das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft. Im gemeinsamen Währungsraum tritt zudem die Fähigkeit von Arbeitsmärkten zur Schockabsorption in den Vordergrund. Um diese sicherzustellen, sollten die Arbeitsmarktordnungen der Mitgliedstaaten prioritär darauf ausgerichtet werden, hinreichende Elemente der Flexibilität zu enthalten.
- Zweitens müssen die Arbeitsmarktinstitutionen in das gesamtwirtschaftliche Umfeld eingebunden sein. Somit gehören sowohl die **Identifikation** von Reformerfordernissen als auch deren **Umsetzung** in **nationale Verantwortung**. Zudem sind Reformen der Arbeitsmarktordnung typischerweise mit dem Verlust von Privilegien verbunden. Eine Kernaufgabe der nationalen Politik besteht daher darin, die Sinnhaftigkeit der angestrebten Reformen überzeugend zu vermitteln.
- Drittens sehen sich moderne Volkswirtschaften in rascher Folge mit neuen Herausforderungen konfrontiert, die Arbeitnehmer und Unternehmen zur Anpassung zwingen. Welche konkreten wirtschaftspolitischen Antworten dabei richtig sind, ist nicht von vornherein eindeutig zu bestimmen. Denn oft ist schwer zu identifizieren, ob eine Herausforderung von dauerhafter oder lediglich temporärer Natur ist. Deswegen bedarf es **keiner exzessiven Harmonisierung** innerhalb Europas oder des Euro-Raums, sondern lediglich einer maßvollen Koordinierung. Das Maastricht 2.0-Konzept des Sachverständigenrates ermöglicht einen **Systemwettbewerb**, durch den Länder für ihre eigenen Weichenstellungen voneinander lernen können (Ziffern 269 ff.).

I. Europäische Arbeitsmärkte: Einheit in Vielfalt

437. Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise hat aufgedeckt, wie stark sich die Arbeitsmärkte innerhalb Europas hinsichtlich ihrer Widerstandsfähigkeit gegenüber konjunkturellen Schocks und ihrer strukturellen Anpassungsfähigkeit unterscheiden. Gleichzeitig findet sich im internationalen Vergleich eine **große Variation** im länderspezifischen Geflecht der Institutionen des Arbeitsmarkts. Es liegt daher nahe, dass das konkrete Zusammenspiel zwischen diesen Institutionen und den makroökonomischen Herausforderungen den unterschiedlichen Entwicklungen von Beschäftigung und Erwerbslosigkeit ursächlich zugrunde liegt.

1. Die heterogene Entwicklung der europäischen Arbeitsmärkte

438. Im internationalen Vergleich zeigte sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine **große Heterogenität** der Arbeitsmärkte. Während Deutschland seit einigen Jahren und vor allem jüngst eine deutliche Steigerung der Beschäftigung und damit verbunden geringere Arbeitslosenquoten verzeichnete (Ziffern 145 ff.), ist die Arbeitslosigkeit in den meisten anderen Ländern im Zuge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise deutlich angestiegen.

Besonders stark fiel dieser Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Peripherie-Staaten des Euro-Raums aus. Vor der Krise war die Arbeitslosigkeit insbesondere in Spanien und Irland deutlich zurückgegangen, nachdem sie in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre bereits vergleichsweise hoch ausgefallen war. Insgesamt verzeichneten im Vergleich über die vergangenen zwei Jahrzehnte Portugal und Griechenland die stärksten Anstiege der Erwerbslosenquoten. In den baltischen Ländern wuchs die Arbeitslosigkeit im Zuge der globalen Rezession ebenfalls stark an, hat sich seit dem Jahr 2010 aber wieder zurückgebildet (Schaubild 63).

439. Längerfristig betrachtet sind im internationalen Vergleich stärker divergierende Entwicklungen der Arbeitsmärkte vor allem seit Anfang der 1990er-Jahre zu beobachten (JG 2005 Ziffern 205 ff.). Nach überwiegend geringer Arbeitslosigkeit in den 1960er-Jahren stieg diese im Laufe der folgenden beiden Jahrzehnte in den meisten Industrienationen deutlich an. In Europa entstand so bis Mitte der 1980er-Jahre ein **strukturelles Problem** verfestigter Arbeitslosigkeit. Im Gegensatz zu anderen Volkswirtschaften konnte sich Deutschland bis zur Mitte des vergangenen Jahrzehnts nicht von dieser hohen strukturellen Arbeitslosigkeit befreien. Erst seit dem Jahr 2005 ist hier ein deutliches Absinken der Arbeitslosenquote zu beobachten, welches insbesondere in der jüngsten Wirtschaftskrise wiederum entgegen dem Trend der anderen Länder läuft (Schaubild 64).

440. Diese unterschiedlichen Entwicklungen in einem oftmals ähnlichen makroökonomischen Umfeld bedürfen einer Erklärung. Angesichts der ebenso zu beobachtenden Heterogenität der **Ausgestaltung der Institutionen** der nationalen Arbeitsmärkte rückten diese folgerichtig stärker ins Blickfeld der Arbeitsmarktforschung und der Arbeitsmarktpolitik (Siebert, 1997; Blanchard und Wolfers, 2000). Dies gilt speziell für die westeuropäischen Arbeitsmärkte seit dem Fall des Eisernen Vorhangs. Trotz ähnlicher Ausgangsbedingungen und einem gemeinsamen globalen wirtschaftlichen Umfeld sind hier deutliche Unterschiede zu beobach-

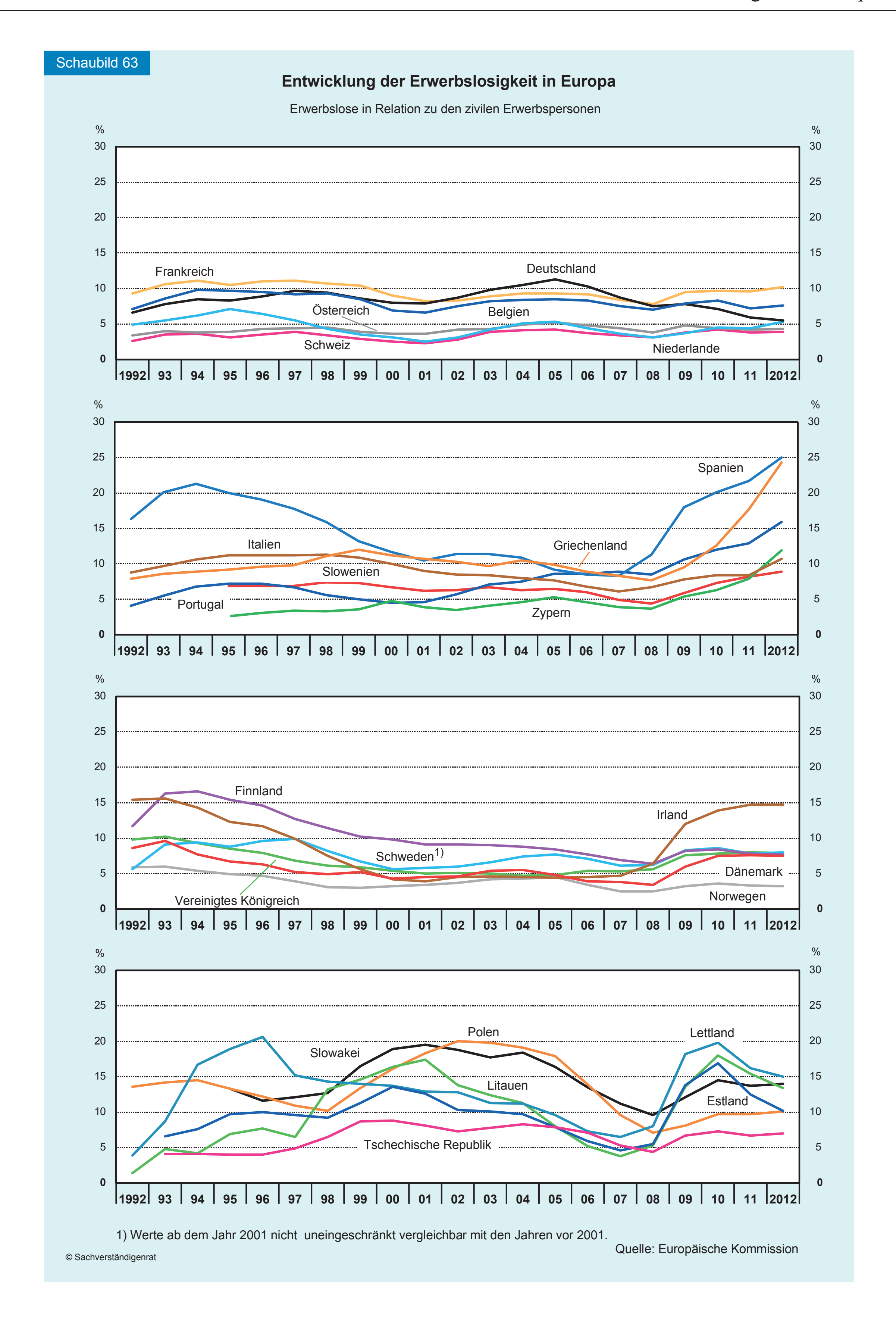
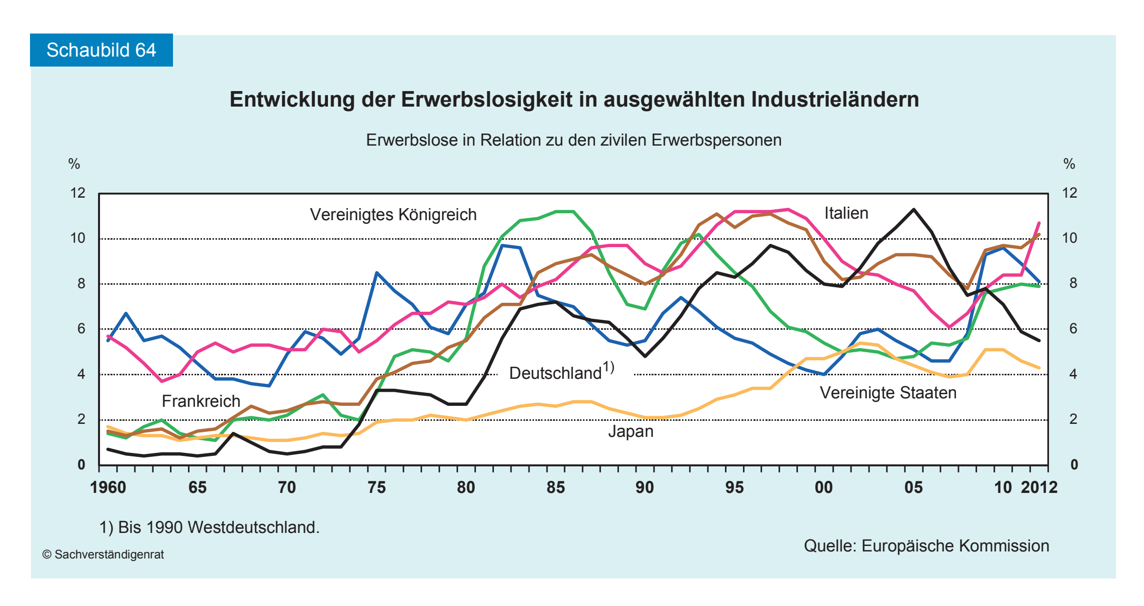


Schaubild 63
Entwicklung der Erwerbslosigkeit in Europa
Erwerbslose in Relation zu den zivilen Erwerbspersonen
%
30
25
20
15
10
5
0
1992
93
94
95
96
97
98
99
00
01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11
2012
Frankreich
Deutschland
Österreich
Belgien
Schweiz
Niederlande
Spanien
Italien
Griechenland
Slowenien
Portugal
Zypern
Finnland
Irland
Schweden1)
Dänemark
Vereinigtes Königreich
Norwegen
Polen
Lettland
Slowakei
Litauen
Estland
Tschechische Republik
1) Werte ab dem Jahr 2001 nicht uneingeschränkt vergleichbar mit den Jahren vor 2001.
Quelle: Europäische Kommission
© Sachverständigenrat

Schaubild 64



ten. Im Kontrast dazu sind die Transformationsprozesse in den osteuropäischen Ländern zu sehen, die für geraume Zeit mit einer erheblichen Arbeitslosigkeit einhergingen. Diese war zwischenzeitlich stark zurückgegangen, stieg jedoch in den vergangenen Jahren für einen kurzen Zeitraum wieder drastisch an.

441. Die erheblichen Divergenzen bei der Entwicklung von Beschäftigungserfolg und Arbeitslosigkeit haben die Diskussion über die ideale Ausgestaltung der Institutionen des Arbeitsmarkts noch weiter verstärkt. Bislang stand vorrangig im Mittelpunkt der Diskussion, wie Arbeitsmarktinstitutionen die **strukturelle Arbeitslosigkeit** beeinflussen. Die nationalen Institutionen reflektieren jedoch nicht nur die jeweiligen gesellschaftlichen Präferenzen, sondern unterliegen zudem einer Vielzahl von Interaktionen mit anderen Aspekten der Wirtschaftsordnung. Einigen Beobachtern erschien so die Schlussfolgerung gerechtfertigt, dass es bei der Ausgestaltung der Arbeitsmarktordnung verschiedene erfolgreiche Wege gäbe und die Volkswirtschaften bei dieser Frage nur wenig voneinander lernen könnten (Streeck, 2010). In der aktuellen Krise hat sich jedoch deutlich gezeigt, dass einige Arbeitsmärkte wesentlich **widerstandsfähiger** sind als andere, wenn sie einer großen Herausforderung gegenüberstehen. Welche Elemente ihrer Arbeitsmarktordnung sie dazu befähigen, ist somit von erheblicher Bedeutung.

442. Das Geflecht der Arbeitsmarktinstitutionen ist vielfältig und komplex, seine quantitative Analyse bedarf daher einer Verdichtung. Insbesondere wurde ausgehend von ihren gesellschaftlichen und institutionellen Leitbildern vorgeschlagen, Länder in **verschiedene Cluster** einzuteilen. So lassen sich die entwickelten Volkswirtschaften etwa einem liberalen, konservativ-korporatistischen oder sozialdemokratischen Wohlfahrtsgedanken zuordnen (Esping-Andersen, 1990). Alternativ kann von liberalen und koordinierten Marktwirtschaften sowie Mischformen gesprochen werden (Hall und Soskice, 2001). Zudem kann in Europa zwischen den mitteleuropäischen, den südeuropäischen, den skandinavischen und den angelsächsischen Institutionenmodellen unterschieden werden.

Die Vermutung könnte naheliegen, dass sich auf diesem Wege generell überlegene institutionelle Regelwerke identifizieren lassen. Allerdings lässt sich bei Betrachtung langer Zeiträume zwischen diesen Clustern **keine eindeutige Rangfolge** hinsichtlich der **strukturellen Arbeitslosigkeit** ausmachen, und innerhalb der einzelnen Cluster besteht eine deutliche Heterogenität der Arbeitsmarktentwicklung (Eichhorst et al., 2010; Boeri, 2011). Institutionen sind zudem nicht in Stein gemeißelt. Vielmehr unterliegen sie in einem internationalen Systemwettbewerb einem ständigen Wandel.

443. Während sich der deutsche Arbeitsmarkt – und einige andere im Kern Westeuropas – robust gegenüber der Rezession im Jahr 2009 zeigte und sich die hiesige Arbeitsmarktlage mittlerweile deutlich besser darstellt als vor der Krise, ist die Arbeitslosigkeit in fast allen anderen europäischen Ländern in den vergangenen Jahren drastisch angestiegen. Dies gilt vor allem für die Volkswirtschaften Südeuropas, in geringerem Ausmaß für die skandinavischen und angelsächsischen Länder. Besonders stark fiel zumindest der anfängliche Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Übergangsökonomien Osteuropas aus. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland ist vor allem deshalb bemerkenswert, da der krisenbedingte Produktionseinbruch hier vergleichsweise scharf ausfiel. Deutschland hatte vor Ausbruch der Krise mit dem in der Agenda 2010 zusammengefassten Reformpaket die Flexibilität des Arbeitsmarkts erhöht, wenngleich diese im internationalen Vergleich nicht sehr hoch ist (Ziffer 452).

Damit stellt sich stärker denn je die Frage, wie Arbeitsmarktinstitutionen bestmöglich zur **Absorption ökonomischer Schocks** beitragen können. Dabei ist vor allem zu beachten, dass diese Schocks recht vielschichtig ausfallen, sodass die Absorptionsfähigkeit eine komplexe Angelegenheit ist. Da in einer Währungsunion der makroökonomische Anpassungsmechanismus einer Währungsabwertung nicht zur Verfügung steht, stellt sich diese Frage insbesondere für den Euro-Raum. Man könnte versucht sein zu schlussfolgern, dass ein ähnliches Reformpaket wie die Agenda 2010 die Länder mit zu geringer internationaler Wettbewerbsfähigkeit aus ihrer Problemlage befreien könnte. Im internationalen Vergleich wies Deutschland jedenfalls im Jahr 2012 als einziges Land einen deutlichen Rückgang der Erwerbslosenquote gegenüber dem Vorkrisenjahr 2007 auf (Tabelle 22).

444. Länder mit schwacher realwirtschaftlicher Entwicklung weisen tendenziell höhere Arbeitslosenquoten auf. Besonders negative Entwicklungen zeigen sich in den Krisenländern Griechenland, Spanien, Portugal und Irland. Deutschland konnte dagegen eine überraschend positive Beschäftigungsentwicklung verzeichnen (Schaubild 65, Seite 256). Hier wird eine **zentrale Herausforderung** für die Arbeitsmarktinstitutionen deutlich: Während Deutschland nur einen temporären Nachfrageschock zu bewältigen hatte, müssen in den Krisenländern tiefe Strukturkrisen überwunden werden. Diese beiden Situationen stellen unterschiedliche Anforderungen an das institutionelle Regelwerk.

445. Deutschland erscheint zudem in einer weiteren Dimension des Arbeitsmarkterfolgs bemerkenswert, die ebenfalls mit der Effizienz der Arbeitsmarktinstitutionen verknüpft sein dürfte: der Integration einzelner **Problemgruppen** in den Arbeitsmarkt. Auf europäischer Ebene hat sich die aktuelle Krise vor allem bei jüngeren Erwerbspersonen deutlich bemerkbar

gemacht: In Irland, Italien, Portugal, Spanien und Griechenland lag die Erwerbslosenquote der 15- bis 24-Jährigen im Jahr 2012 zwischen 30 % und 55 % und somit mehr als doppelt so hoch wie die Erwerbslosenquote aller Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren (Tabelle 22). Dies bedeutet aber nicht, dass dort jeder zweite bis dritte Jugendliche arbeitslos war, da sich viele Jugendliche noch in Ausbildung befinden und noch nicht am Erwerbsleben teilnehmen (JG 2012 Ziffer 525). Bezogen auf die gesamte Bevölkerung im Alter von 15 bis 24 Jahren lag der Anteil der Erwerbslosen in diesen Ländern im Jahr 2012 zwischen 10,1 % (Italien) und 20,6 % (Spanien).

Tabelle 22

Jugendarbeitslosigkeit in Europa

Land/Ländergruppe	NEET Rate[1] (Anteil unbeschäftigter Jugendlicher)		Jugenderwerbslosen-quote[2]		Erwerbslosenquote insgesamt[3]	
	2012	Veränderung 2007 zu 2012	2012	Veränderung 2007 zu 2012	2012	Veränderung 2007 zu 2012
	%	Prozentpunkte	%	Prozentpunkte	%	Prozentpunkte
Niederlande	4,3	0,8	9,5	3,6	5,3	2,1
Norwegen	5,2	0,8	8,5	1,1	3,1	0,6
Luxemburg	5,9	0,2	18,8	3,6	5,1	1,0
Österreich	6,5	– 0,5	8,7	0,0	4,3	– 0,1
Dänemark	6,6	2,3	14,1	6,6	7,5	3,7
Schweiz	6,9	0,7	8,4	1,3	4,2	0,5
Deutschland	7,7	– 1,2	8,1	– 3,8	5,5	– 3,2
Schweden	7,8	0,3	23,6	4,3	8,0	1,8
Finnland	8,6	1,6	19,0	2,5	7,7	0,8
Tschechische Republik	8,9	2,0	19,5	8,8	7,0	1,7
Slowenien	9,3	2,6	20,6	10,5	8,9	4,0
Litauen	11,1	4,1	26,7	18,5	13,4	9,1
Malta	11,1	– 0,6	14,2	0,3	6,4	– 0,1
Polen	11,8	1,2	26,5	4,8	10,1	0,5
Frankreich	12,2	1,9	23,8	4,7	9,9	1,9
Belgien	12,3	1,1	19,8	1,0	7,6	0,1
Estland	12,5	3,6	20,9	10,9	10,2	5,5
Slowakei	13,8	1,3	34,0	13,7	14,0	2,9
Vereinigtes Königreich	14,0	2,1	21,0	6,7	7,9	2,6
Portugal	14,1	2,9	37,7	21,1	15,9	7,8
Ungarn	14,7	3,4	28,1	10,1	10,9	3,5
Lettland	14,9	3,1	28,5	17,8	15,0	9,0
Zypern	16,0	7,0	27,8	17,6	11,9	8,0
Kroatien	16,7	5,4	43,0	19,0	15,9	6,3
Rumänien	16,8	3,5	22,7	2,6	7,0	0,6
Irland	18,7	8,0	30,4	21,4	14,7	10,1
Spanien	18,8	6,6	53,2	35,0	25,0	16,7
Griechenland	20,3	8,8	55,3	32,4	24,3	16,0
Italien	21,1	4,9	35,3	15,0	10,7	4,6
Bulgarien	21,5	2,4	28,1	13,0	12,3	5,4
Euro-Raum[4]	13,2	2,4	22,9	7,8	11,3	3,8
Europäische Union[5]	13,2	2,3	22,9	7,4	10,5	3,3

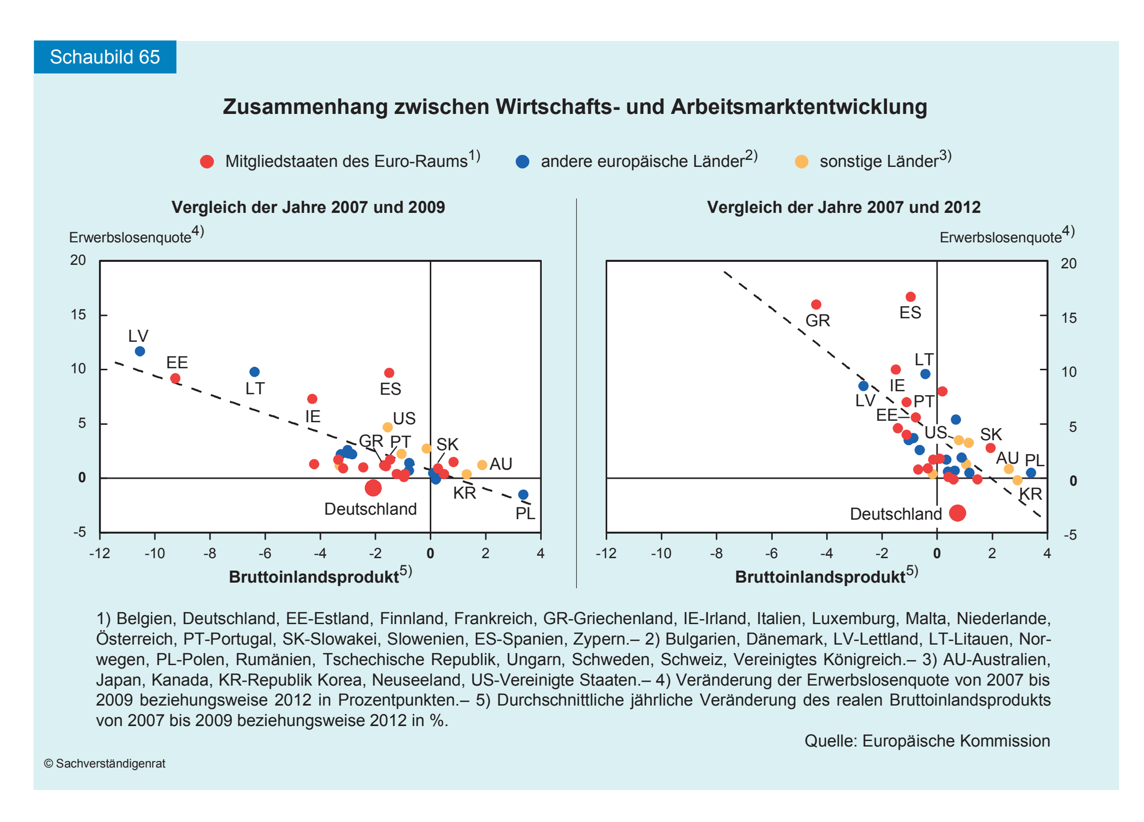
1) NEET- „Not in Employment, Education or Training“: Erwerbslose und Nichterwerbstätige im Alter von 15 bis 24 Jahren, die sich nicht in Bildung oder Ausbildung befinden, in Relation zu der Bevölkerung gleichen Alters.– 2) Erwerbslose im Alter von 15 bis 24 Jahren in Relation zu den Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) gleichen Alters.– 3) Erwerbslose im Alter von 15 bis 74 Jahren in Relation zu den Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) gleichen Alters.– 4) Gebietsstand: 01.Januar.2010.– 5) Gebietsstand: 01.Juli.2013.

Quelle: Eurostat

Dennoch hat die **Jugenderwerbslosigkeit** in diesen Ländern eine Dimension erreicht, welche die Arbeitsmarktpolitik aufgrund der zu erwartenden ökonomischen und sozialen Folgen in den Fokus der gesellschaftlichen Debatten rückt. Neben den signifikanten Zuwächsen der Jugenderwerbslosigkeit in den meisten europäischen Ländern sind wiederum die Unterschiede zwischen den Ländern bemerkenswert: So verzeichnete Deutschland im Jahr 2012 die niedrigste Jugenderwerbslosenquote in Europa und ebenfalls einen sehr niedrigen Anteil von Jugendlichen, die weder erwerbstätig noch in Aus- oder Weiterbildung sind (international als „NEETs“ bezeichnet).[1] Zudem ist Deutschland der einzige der betrachteten europäischen Staaten, in dem sowohl die Jugenderwerbslosigkeit als auch der Anteil dieser unbeschäftigten Jugendlichen (die NEET-Rate) im Vergleich zum Jahr 2007 gesunken sind.

Schaubild 65

Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung



1) Belgien, Deutschland, EE-Estland, Finnland, Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, PT-Portugal, SK-Slowakei, Slowenien, ES-Spanien, Zypern.– 2) Bulgarien, Dänemark, LV-Lettland, LT-Litauen, Norwegen, PL-Polen, Rumänien, Tschechische Republik, Ungarn, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich.– 3) AU-Australien, Japan, Kanada, KR-Republik Korea, Neuseeland, US-Vereinigte Staaten.– 4) Veränderung der Erwerbslosenquote von 2007 bis 2009 beziehungsweise 2012 in Prozentpunkten.– 5) Durchschnittliche jährliche Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts von 2007 bis 2009 beziehungsweise 2012 in %.

Quelle: Europäische Kommission

446. Dieser Erfolg wird häufig zu einem guten Teil auf das **duale Ausbildungssystem** zurückgeführt, obschon dieses System auch in den weniger erfolgreichen Jahren die deutsche Arbeitsmarktordnung geprägt hatte. Dabei wird erneut deutlich, dass die Arbeitsmarktinstitutionen und die Arbeitsmarktentwicklung immer als Teil des gesamten institutionellen Regelwerks gesehen werden müssen. Im Fall der Jugenderwerbslosigkeit kommt dem Bildungssystem – speziell beim Übergang von Ausbildung in Erwerbstätigkeit – eine entscheidende Rolle zu. Das duale Ausbildungssystem in Deutschland ist über einen sehr langen Zeitraum gewachsen und verlangt eine aktive und finanzielle Beteiligung der Betriebe und Unternehmen. Ein Umbau der nationalen Berufsausbildungssysteme in diese Richtung, wie er mit der Europäischen Ausbildungsallianz angestrebt wird, dürfte daher in den meisten Fällen – wenn überhaupt – nur langfristig zu Erfolgen führen.

[1] „NEET“ steht dabei für „**N**ot in **E**mployment, **E**ducation or **T**raining“.

2. Die Institutionenvielfalt der europäischen Arbeitsmärkte

447. Als Arbeitsmarktinstitutionen werden in der ökonomischen Literatur alle Regelungen (Gesetze oder Normen) bezeichnet, die auf Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage, deren Zusammenspiel und die Lohnfindung wirken, indem sie entsprechende **Anreize oder Einschränkungen** etablieren. Sie sind somit ein entscheidender Faktor für die Erklärung der langfristigen Arbeitsmarktlage und kurzfristiger Anpassungsprozesse (Ziffern 455 ff.). Im internationalen Vergleich zeigt sich eine große Heterogenität dieser Arbeitsmarktinstitutionen. Dies trifft international ebenso zu wie innerhalb der Europäischen Union (EU) oder des Euro-Raums (Boeri, 2011).

Eine Analyse der Bedeutung von Arbeitsmarktinstitutionen muss über diesen bloßen Augenschein hinausgehen und erfordert daher eine Quantifizierung durch geeignete Indikatoren. Dabei bietet sich das Jahr 2008, vor Beginn der Euro-Krise, als Beobachtungszeitpunkt an, da die vielerorts sehr negative Arbeitsmarktentwicklung die Bedeutung der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsmärkte für die nachfolgenden Arbeitsmarktreaktionen unterstrichen hat. Im Mittelpunkt dieser Betrachtung stehen Elemente der Arbeitsmarktordnung, die vorwiegend die **externe Flexibilität** – die Möglichkeiten zur Auflösung bestehender und Begründung neuer Arbeitsverhältnisse – betreffen. Im internationalen Vergleich wissen wir nur recht wenig über die Elemente der **internen Flexibilität**, also der Möglichkeiten zur Anpassung bestehender Arbeitsverhältnisse, wie etwa den aktuellen Stand von Lebensarbeitszeit- und Überstundenkonten.

448. Ordnet man die Länder entlang einzelner Indikatoren für die Ausprägung spezieller Institutionen, zeigt sich deutlich, wie unterschiedlich die Arbeitsmärkte ausgestaltet sind. Die **Rangfolgen** der Länder ergeben sich hierbei aus der theoretischen Überlegung, wie die jeweilige Institution – bei isolierter Betrachtung – das Arbeitsangebot, die Arbeitsnachfrage oder die Lohnsetzung und somit das Arbeitsmarktgleichgewicht voraussichtlich beeinflussen würde, und sind rein indikativ zu sehen. So belegt etwa das Land mit dem schwächsten Kündigungsschutz, die Vereinigten Staaten, Rang 1 bei diesem Indikator. Diese Einordnung wirft keine kritischen Fragen auf. Dies ist bei der Klassifizierung im Hinblick auf einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn anders. Dort liegen beispielsweise Deutschland, Österreich und die nordischen Staaten auf Rang 1 (Tabelle 23). Dabei zeigt sich, wie fehlgeleitet es sein kann, einzelne Facetten dieses quantitativen Rasters in Isolation zu betrachten, denn genau diese Länder werden durch einen hohen Abdeckungsgrad tarifvertraglich vereinbarter und für allgemeinverbindlich erklärter Mindestlöhne geprägt.

449. Dennoch veranschaulicht diese systematische Einordnung der einzelnen Institutionen die **Abwägungen**, die bei der institutionellen Ausgestaltung des Arbeitsmarkts zu vollziehen sind. So verzichten vor allem diejenigen Länder auf einen allgemeinen Mindestlohn, in denen ein höheres Maß an Tarifbindung existiert, zum Beispiel Österreich oder Deutschland. Darüber hinaus ist ein Mindestlohn in Ländern mit ausgeprägtem Sozialstaat weniger verbreitet, da dort die Lohnersatzleistungen angebotsseitig für einen höheren Reservationslohn sorgen, also denjenigen Lohn, den ein Arbeitsuchender für sich mindestens erwartet, um eine Stelle anzutreten. Hohe Lohnersatzleistungen legen demnach implizit einen (nach Personengruppen

differenzierten) Mindestlohn fest. Ein Schwerpunkt der Reformen der Agenda 2010 lag auf der Reduktion der Lohnersatzleistungen für Langzeitarbeitslose, sodass die externe Flexibilität des deutschen Arbeitsmarkts gestärkt wurde.

Tabelle 23

Institutionelle Arbeitsmarktindikatoren für das Jahr 2008

Rangplatz im Ländervergleich[1)]

Land[2)]	Einzelindikatoren[3)]						Aggregierte Indikatoren	
	Kündigungsschutz[4)]	befristete Beschäftigung[5)]	Lohnersatzrate[6)]	Mindestlohn[7)]	Tarifbindung[8)]	Steuerkeil[9)]	GCI Arbeitsmarkteffizienz[10)]	EFoW Arbeitsmarktregulierung[11)]
Republik Korea	9	3	5	13	1	1	17	26
Japan	6	11	9	10	3	5	7	4
Vereinigte Staaten	1	26	6	9	2	6	1	1
Polen	14	2	3	16	7	10	21	13
Schweiz	7	13	25	1	12	2	2	6
Vereinigtes Königreich	4	23	1	19	6	8	5	5
Kanada	2	14	21	15	5	7	4	3
Australien	3	24	4	24	8	4	6	2
Irland	5	19	8	25	11	3	9	9
Finnland	8	8	12	1	22	21	10	23
Schweden	16	7	7	1	24	22	11	22
Dänemark	11	18	14	1	18	17	3	10
Norwegen	12	16	23	1	17	12	8	24
Estland	13	27	13	12	4	14	13	17
Spanien	18	1	20	18	21	13	24	21
Griechenland	22	15	2	21	15	18	26	25
Tschechische Republik	21	21	11	11	10	20	12	7
Deutschland	26	10	18	1	14	26	19	27
Italien	27	12	16	1	18	23	27	14
Österreich	15	17	15	1	27	24	16	15
Slowakei	17	25	22	17	8	15	15	8
Luxemburg	20	22	27	14	13	9	18	19
Portugal	28	4	25	25	15	11	23	20
Niederlande	24	5	24	20	20	16	14	12
Slowenien	19	6	19	22	25	19	20	18
Frankreich	23	9	17	27	22	25	25	16
Belgien	25	20	10	23	26	27	22	11

1) Illustriert durch den Farbverlauf von grün (Rang 1) über gelb zu rot (Rang 27).– 2) Geordnet nach dem durchschnittlichen Rangplatz der Einzelindikatoren.– 3) Rangfolge auf Basis theoretischer Überlegungen, wie die jeweilige Institution – isoliert betrachtet – das Arbeitsmarktgleichgewicht beeinflusst. Je höher das zu erwartende Beschäftigungsniveau, desto besser die Platzierung.– 4) Schutz von regulär Beschäftigten vor persönlicher Kündigung und Massenentlassungen; gemessen anhand des EPRC-Index der OECD.– 5) Anteil der befristet Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten.– 6) Nettoeinkommensersatzraten für Durchschnittsverdiener bei Arbeitslosigkeit.– 7) Verhältnis von Mindestlohn zum Medianlohn von Vollzeitbeschäftigten.– 8) Anteil der tarifgebundenen Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten.– 9) Durchschnittliche Steuer- und Sozialabgabenbelastung eines durchschnittlichen Bruttoeinkommens.– 10) Säule 7 des Global Competitiveness Index (GCI) „Arbeitsmarkteffizienz", bestehend aus zwei Bereichen: 7.A „Flexibilität" und 7.B „Effizienter Einsatz von Talenten", siehe Schaubild 66, Fußnote 2.– 11) Index zur Arbeitsmarktregulierung der Economic Freedom of the World (EFoW) Studie.

Quellen: Eurostat, OECD, World Economic Forum und Fraser Institute

Auch an anderen Beobachtungspaaren lässt sich erkennen, dass die konkrete Ausprägung der Institutionen typischerweise kein Zufallsprodukt darstellt, sondern in einem gesellschaftlichen Diskurs gewachsen ist. So besteht eine klare negative Korrelation zwischen flexiblem Kündigungsschutz und Befristungsmöglichkeiten: Länder mit sehr rigiden arbeitsrechtlichen Vorschriften nutzen verstärkt Befristungen, um externe Flexibilität zu ermöglichen. Spanien, Por-

tugal und auch Frankreich gelten als Beispiele für starken **Dualismus**, der den Arbeitsmarkt in zwei Segmente von sicheren sowie unsicheren Arbeitsplätzen teilt, und stark negative Arbeitsmarkteffekte speziell für jugendliche Arbeitsmarkteinsteiger nach sich zieht (Blanchard und Landier, 2002). Im Zuge der Agenda 2010 hat Deutschland seine externe Flexibilität verbessert, indem die befristete Beschäftigung erleichtert wurde.

450. Ausgehend von der Betrachtung einzelner Institutionen lassen sich **institutionelle Cluster** identifizieren (Eichhorst et al., 2010; Boeri, 2011). Diese umfassen Länder, die über ähnliche Regelwerke für den Arbeitsmarkt verfügen. Die angelsächsischen Volkswirtschaften zeichnen sich fast ausnahmslos durch geringen Kündigungsschutz, niedrige Abgabenlasten auf Arbeitseinkommen und geringe Lohnersatzraten aus. Das Gegenteil ist in den großen kontinentaleuropäischen Ländern Deutschland, Frankreich, Italien oder Spanien der Fall. Dort haben die institutionellen Unterschiede über die vergangenen zwei Jahrzehnte zugenommen. Die Unterschiede zwischen den Clustern hatten sich hingegen von Mitte der 1980er-Jahre bis zum Jahr 2007 leicht verringert (Boeri, 2011).

451. Aggregierte Indikatoren, mit denen versucht wird, die „internationale Wettbewerbsfähigkeit" der Arbeitsmarktinstitutionen eines Landes kompakt zu messen, verdeutlichen, dass durchaus unterschiedliche Ausgestaltungsarten als erfolgreich angesehen werden können. So wird die Republik Korea beispielsweise aggregiert wesentlich negativer bewertet, als dies der Durchschnitt der Einzelindikatoren vermuten lässt. Hierbei wird deutlich, wie vorsichtig mit statistischen Indikatoren umgegangen werden muss. Eine umfassende Bewertung des institutionellen Regelwerks ist ohne präzise Kenntnis der nationalen Gegebenheiten nur unter Rückgriff auf statistische Kennzahlen nicht möglich. Als Ausgangspunkt eines internationalen Benchmarkings können Indikatoren aber wertvolle Erkenntnisse liefern. So schneiden keineswegs nur die angelsächsischen Länder im internationalen Vergleich gut ab, sondern ebenfalls die skandinavischen Länder und die Schweiz, die deutlich andere Arbeitsmarktmodelle verfolgen.

452. Mit Ausnahme des (nicht allzu aussagekräftigen) Kriteriums des allgemeinen Mindestlohns nimmt Deutschland im Vergleich der 27 ausgewählten entwickelten Volkswirtschaften nie einen Spitzenplatz ein. Trotz der einschneidenden Arbeitsmarktreformen in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts zählt der **deutsche Arbeitsmarkt** demnach weiterhin mit zu den **am stärksten regulierten** der Welt. Dies zeigt sich speziell bei den aggregierten Indikatoren zur Regulierung des Arbeitsmarkts: Im Jahr 2008 belegte Deutschland beim Global Competitiveness Index (GCI) des World Economic Forum im Hinblick auf die Arbeitsmarkteffizienz nur Rang 19 unter den betrachteten Ländern; auf den letzten fünf Rängen finden sich hier die südeuropäischen Volkswirtschaften. Bei Rückgriff auf den Index zur Arbeitsmarktregulierung der Economic Freedom of the World-Studie (EFoW) des Fraser Institute belegt Deutschland sogar den letzten Rang (Tabelle 23). Im Hinblick auf seine externe Flexibilität, die für die rasche Anpassung an dauerhafte Veränderungen maßgeblich ist, scheint der deutsche Arbeitsmarkt demnach für künftige Herausforderungen nur bedingt gerüstet.

453. Eine isolierte Betrachtung der Arbeitsmarktinstitutionen kann allerdings zu kurz greifen. Der Vergleich von verschiedenen arbeitsmarktspezifischen Aspekten mit der gesamtwirtschaftlichen **Wettbewerbsfähigkeit** liefert als Ergebnis wiederum eine große Heterogenität über die Länder hinweg. Die Schweiz, die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich gelten insgesamt sowie hinsichtlich der **Arbeitsmarktflexibilität und -effizienz** als international führend. Deutschland, Finnland und Österreich haben zwar gemessen an diesen Umfrageindikatoren „wettbewerbsfähige" Volkswirtschaften, aber relativ ineffiziente und vor allem wenig (extern) flexible Arbeitsmärkte. In den meisten der betrachteten entwickelten Volkswirtschaften fällt die gesamtwirtschaftliche Bewertung besser aus als die Bewertung der Arbeitsmarktinstitutionen (Schaubild 66).

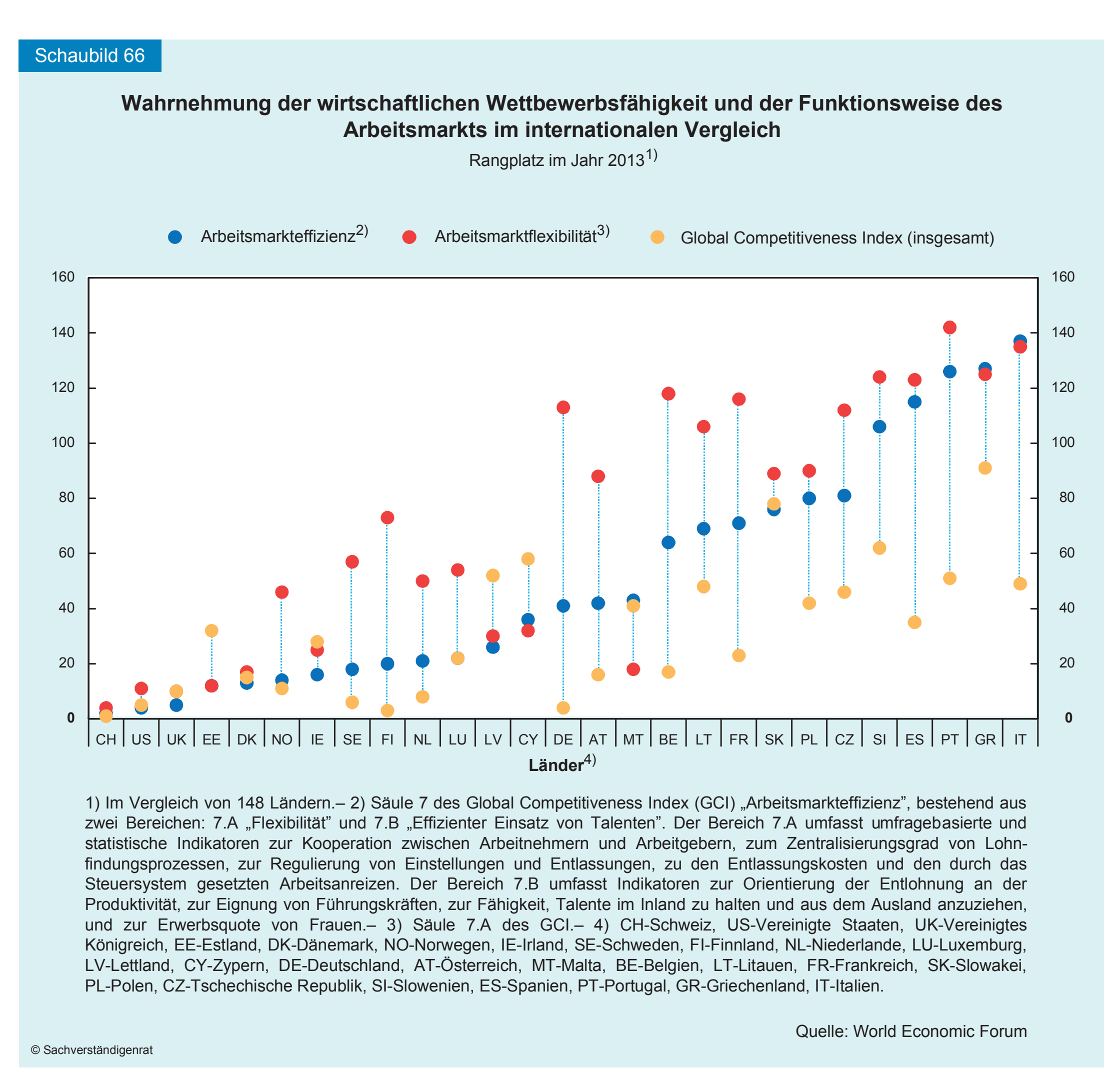


Schaubild 66

Wahrnehmung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und der Funktionsweise des Arbeitsmarkts im internationalen Vergleich

Rangplatz im Jahr 2013[1)]

1) Im Vergleich von 148 Ländern.– 2) Säule 7 des Global Competitiveness Index (GCI) „Arbeitsmarkteffizienz", bestehend aus zwei Bereichen: 7.A „Flexibilität" und 7.B „Effizienter Einsatz von Talenten". Der Bereich 7.A umfasst umfragebasierte und statistische Indikatoren zur Kooperation zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, zum Zentralisierungsgrad von Lohnfindungsprozessen, zur Regulierung von Einstellungen und Entlassungen, zu den Entlassungskosten und den durch das Steuersystem gesetzten Arbeitsanreizen. Der Bereich 7.B umfasst Indikatoren zur Orientierung der Entlohnung an der Produktivität, zur Eignung von Führungskräften, zur Fähigkeit, Talente im Inland zu halten und aus dem Ausland anzuziehen, und zur Erwerbsquote von Frauen.– 3) Säule 7.A des GCI.– 4) CH-Schweiz, US-Vereinigte Staaten, UK-Vereinigtes Königreich, EE-Estland, DK-Dänemark, NO-Norwegen, IE-Irland, SE-Schweden, FI-Finnland, NL-Niederlande, LU-Luxemburg, LV-Lettland, CY-Zypern, DE-Deutschland, AT-Österreich, MT-Malta, BE-Belgien, LT-Litauen, FR-Frankreich, SK-Slowakei, PL-Polen, CZ-Tschechische Republik, SI-Slowenien, ES-Spanien, PT-Portugal, GR-Griechenland, IT-Italien.

Quelle: World Economic Forum

454. Es liegt somit nahe, längerfristige Arbeitsmarktentwicklungen und krisenbedingte Arbeitsmarktreaktionen zumindest teilweise auf die Arbeitsmarktinstitutionen zurückzuführen (Boysen-Hogrefe et al., 2010; OECD, 2010, 2012; Orlandi, 2012). Dabei können institutionelle Regelungen in der kurzen Frist durchaus anders wirken als mittel- bis langfristig (Bernal-

Verdugo et al., 2012). Zudem bestehen zahlreiche Verflechtungen zwischen den einzelnen Institutionen, die es zu berücksichtigen gilt (Sachs und Schleer, 2013).

II. Institutionen des Arbeitsmarkts: Bedeutung und Wirkung

455. Die Entwicklungen am Arbeitsmarkt und die generelle Wirtschaftsentwicklung stehen in einer **engen wechselseitigen Beziehung**. Institutionen gelten dabei als ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung (Acemoglu et al., 2005). Denn **ursächlich** für die langfristigen Pfade von Beschäftigung und wirtschaftlicher Aktivität und für deren kurzfristigen Verlauf im Nachgang zu makroökonomischen Schocks ist – neben vielen anderen Einflussfaktoren – das **Institutionengeflecht am Arbeitsmarkt**. Aus seinem Zuschnitt entscheidet sich, wie erfolgreich Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zusammengeführt werden („Matching“) und welche Mengen („Beschäftigung“) und Preise („Löhne“) sich dabei ergeben. Insbesondere ist die spezifische Ausprägung dieses Geflechts dafür verantwortlich, wie schnell die Akteure auf diesem Markt dazu befähigt werden, auf eine veränderte Situation mit einer Anpassung der vertraglichen Bindungen zu reagieren.

1. Institutionen des Arbeitsmarkts: Die Balance von Kontinuität und Wandel

456. Der Arbeitsmarkt ist von zentraler Bedeutung für die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Hier entscheidet sich, ob das vorhandene Erwerbspersonenpotenzial zur Ausbringung einer hohen Wertschöpfung genutzt, Arbeitslosigkeit weitgehend vermieden und zufriedenstellende Einkommen erwirtschaftet werden. Zwar treffen hier Angebot und Nachfrage aufeinander wie auf anderen Märkten auch, doch ist es gerade die **Langfristigkeit der Beziehungen** zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die diesen Markt von anderen abhebt: Die Sicherung einer dauerhaften und auskömmlichen Beschäftigung ist aus Sicht eines Arbeitnehmers von hoher Bedeutung, und die Aussicht, über längere Zeit miteinander zu arbeiten, eröffnet vielfältige Investitionsmöglichkeiten, die Produktivität durch den Aufbau firmenspezifischen Humanvermögens zu steigern.

457. Daher verwundert es nicht, dass der Arbeitsmarkt durch eine Vielzahl von Regelungen geprägt ist, welche diese **Langfristigkeit der Arbeitsbeziehungen** unterstützen. Dieses Institutionengeflecht regelt die Natur der vertraglichen Beziehungen, Rechte und Pflichten der Akteure auf beiden Marktseiten ebenso, wie es häufig konkrete Verfahren für Konfliktfälle sowie die Lohnfindung und -anpassung im Zeitablauf vorsieht. Dabei haben sich in unterschiedlichen Volkswirtschaften recht vielfältige Ausprägungen der Institutionen des Arbeitsmarkts herausgebildet. Diese Regelwerke unterscheiden sich insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeiten der Arbeitnehmer, im Konfliktfalle oder bei mangelnder Wertschöpfungskapazität ihres Arbeitsplatzes auf der Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses zu beharren.

458. Doch die Kehrseite der Stärkung der Kontinuität der Arbeitsbeziehungen liegt in der damit nahezu unausweichlich einhergehenden **Behinderung von Erneuerungsprozessen**. Die Befähigung zu einer raschen und umfassenden Erneuerung durch Entlassungen und Neueinstellungen ist jedoch für den Arbeitsmarkt einer modernen Volkswirtschaft von höchster

Bedeutung. So ändern sich die Anforderungen und Möglichkeiten der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen unaufhörlich, etwa durch die Entwicklung neuer Produktionsverfahren oder durch den steigenden internationalen Zugang zu Produktionsfaktoren. Im Wettbewerb um Kostenvorsprünge sind damit ehedem produktive Arbeitsplätze immer wieder neu auf den Prüfstand zu stellen. Ein Festhalten an überkommenen Strukturen dürfte daher zu Wohlfahrtsverlusten führen.

Zudem ergeben sich in modernen Volkswirtschaften aufgrund der hohen Bedeutung individueller Fähigkeiten erhebliche und stetig wachsende Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer. Das in Deutschland im internationalen Vergleich besonders umfassend umgesetzte System von Steuern und Transfers transformiert zwar die am Markt realisierten Einkommensunterschiede tendenziell in eine weit weniger gespreizte Verteilung der verfügbaren Einkommen. Ebenso sorgt die für europäische Volkswirtschaften typische hohe Staatsquote für eine breite Teilhabe aller Gesellschaftsschichten am gesamtwirtschaftlichen Erfolg. Dennoch dürfte die breite Akzeptanz der verbleibenden Einkommensunterschiede gefährdet sein, wenn individuelle **Aufstiegschancen** unzureichend sind (Ziffern 686 ff.). Eine Verkrustung des Arbeitsmarkts ist diesbezüglich besonders kritisch zu sehen. Eine meritokratische Gesellschaft, also eine Gesellschaft, in der die Leistung über den Erfolg entscheidet, ist ohne einen Arbeitsmarkt, der Anpassungsprozesse effektiv unterstützt, nur schwer vorstellbar.

459. Die moderne Arbeitsmarktökonomik greift den Zweiklang zwischen Kontinuität und Wandel auf, indem sie das Arbeitslosigkeitsniveau im langfristigen gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht typischerweise mit **Flussmodellen des Arbeitsmarkts**, sogenannten „Search and Matching“-Modellen, erklärt (Mortensen und Pissarides, 1999; Pissarides, 2000; Rogerson et al., 2005). In diesem Modellrahmen suchen arbeitslose Erwerbspersonen nach einer Beschäftigungsstelle und Arbeitgeber wiederum mit Stellenangeboten nach Arbeitskräften. Passen ein Arbeitsuchender und ein Stellenangebot zusammen, entsteht ein „Match“ zu einem bestimmten Lohn. Die Häufigkeit erfolgreicher Matches hängt dabei vor allem vom aktuellen Verhältnis von Stellenangeboten zu Arbeitsuchenden ab. Je höher das relative Stellenangebot ausfällt, desto einfacher ist es für Arbeitslose, einen Arbeitsplatz zu finden. Die Besetzung von offenen Stellen wird hingegen für die Unternehmen schwieriger.

In einer Volkswirtschaft entstehen fortwährend neue Arbeitsplätze, gleichzeitig fallen andere Arbeitsplätze weg, in Deutschland etwa 30 000 pro Arbeitstag (Rothe, 2010). Daher existiert in der Realität und in den Modellen im langfristigen Gleichgewichtszustand **Sucharbeitslosigkeit**. Deren Höhe hängt von institutionellen Faktoren ab. Die Arbeitslosigkeit und ebenso das Lohnniveau fallen im Gleichgewicht umso höher aus, je geringer die Preis- und Lohnflexibilität ausgeprägt ist (JG 2005 Kasten 7). Institutionen treiben tendenziell einen Keil zwischen die Produktivität eines Arbeitnehmers und dessen Lohn und beeinflussen so die Entstehung und den Abbau von Arbeitsplätzen.

Dabei können unterschiedliche Strategien der institutionellen Ausgestaltung langfristig zu ähnlichen Ergebnissen im Hinblick auf zentrale ökonomische Größen, wie die Beschäftigung,

die Arbeitslosigkeit oder das Wirtschaftswachstum, führen. Im langfristigen Gleichgewicht kann dieselbe Arbeitslosenquote beispielsweise dadurch zustande kommen, dass es aufgrund rigider Vorschriften nur wenig Einstellungen und Entlassungen gibt, oder dadurch, dass es in einem dynamischeren Arbeitsmarkt mehr Bewegungen gibt. Die durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit wird im zweiten Fall kürzer sein. Ebenfalls unterschiedlich werden die Anpassungsprozesse verlaufen, die sich nach Schocks vollziehen. Es geht also um das Institutionengeflecht insgesamt, nicht nur um einzelne Institutionen und um die Rückkoppelungen zwischen den Institutionen und dem wirtschaftlichen Umfeld.

460. Da die institutionellen Konstellationen im Modellrahmen der Search and Matching-Theorie eine derart prominente Rolle spielen, berücksichtigen diese Modelle, dass sich im Zuge einer **institutionellen Reform** typischerweise alle makroökonomischen Variablen anpassen. Dabei ist vor allem von Bedeutung, ob eine Reform alle Marktteilnehmer betrifft oder nur einen Teil. So kann sich eine Spaltung des Arbeitsmarkts in beschäftigte Insider und arbeitslose Outsider herausbilden (Lindbeck und Snower, 2001), oder die Gruppe der Beschäftigten spaltet sich in zwei Segmente, wodurch ein dualer Arbeitsmarkt entsteht.

Trotz aller Modellkomplexität können nie alle Aspekte von Arbeitsmarktreformen berücksichtigt werden. Zu den nur schwer zu berücksichtigenden Aspekten zählen typischerweise Rückwirkungen über das Steuer- und Abgabensystem. Die Ergebnisse **empirischer Untersuchungen** werden ebenfalls oft als uneinheitlich oder als Widerspruch zu theoretischen Überlegungen wahrgenommen. Die Gesamtschau einer Vielzahl von Studien erlaubt allerdings gerade wegen deren unterschiedlichen Vorgehensweisen robuste Aussagen zur Relevanz einzelner Arbeitsmarktinstitutionen und deren Zusammenwirken (JG 2005 Ziffern 236 ff.).

461. Zur Bewertung einzelner Institutionen und letztendlich ihrer Gesamtheit bietet es sich an, sie entlang von zwei zentralen Dimensionen näher zu beleuchten: Die erste Dimension rückt den **langfristigen Gleichgewichtspfad** einer Volkswirtschaft in den Vordergrund. Ein möglichst hohes Beschäftigungsniveau stärkt das Produktionspotenzial, das ein wesentlicher Faktor für die Sicherung und Steigerung des gesellschaftlichen Wohlstands ist. Dies trifft vor allem auf Länder wie Deutschland zu, deren Sozialversicherungssysteme zuvorderst durch Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen finanziert werden. Hierbei wird deutlich, wie bedeutend die Arbeitsmarktinstitutionen für die sozialen Sicherungssysteme und die öffentlichen Finanzen sind.

462. Eine Volkswirtschaft mit flexibleren Institutionen und somit dynamischeren Allokationsprozessen erreicht tendenziell einen **steileren Wachstumspfad** und erzielt größere Wohlstandszuwächse, vorausgesetzt, dass dabei die Kontinuität noch hinreichend gewahrt bleibt, um Investitionen in (firmenspezifisches) Humanvermögen zu stützen. Die Volkswirtschaft kann sich schneller an Änderungen des gesamtwirtschaftlichen Umfelds anpassen. Denn institutionell bedingte Rigiditäten können wie **Sperrklinken** wirken, indem sie notwendige Anpassungen, also den Wechsel von Arbeitskräften hin zu neuen, produktiveren Tätigkeiten be- oder gar verhindern. Rigide Arbeitsmarktinstitutionen und deren Interaktion mit Schocks werden als einer der Hauptgründe für den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa von den

1960er-Jahren bis in die 1990er-Jahre gesehen (Blanchard und Wolfers, 2000; Nickell et al., 2005). Dabei stieg die Arbeitslosigkeit in konjunkturellen Abschwüngen an, bildete sich aber in den nachfolgenden Aufschwüngen nicht wieder gleichermaßen zurück.

463. Die Arbeitsmarktinstitutionen beeinflussen die **wirtschaftliche Dynamik** insgesamt, indem sie Spezialisierungs- und Innovationsprozesse und Unternehmensgründungen beeinflussen. Dies drückt sich nicht zuletzt in internationalen Handelsmustern aus. So fokussieren sich Länder mit unflexibleren Arbeitsmärkten auf die Entwicklung und Herstellung von risikoärmeren Produkten (Saint-Paul, 1997, 2002). Flexiblere Länder hingegen besitzen einen komparativen Vorteil in volatileren Sektoren und spezialisieren sich dahingehend (Cuñat und Melitz, 2010, 2012). Tendenziell führt dies zu höherer Arbeitslosigkeit in den rigiden Ländern (Helpman und Itskhoki, 2010).

464. Für eine Währungsunion wie den Euro-Raum ist besonders die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts gegen konjunkturelle und strukturelle Schocks bedeutsam, da mit dem nominalen Wechselkurs ein Mechanismus für **kurzfristige Anpassungen** weggefallen ist. Dieser Flexibilität sollte angesichts der Probleme des gemeinsamen Währungsraums, mit asymmetrischen Schocks umzugehen und Ausstrahlungseffekte auf andere Länder zu verhindern, aktuell die höchste Priorität gelten. Die Art des Schocks interagiert dabei entscheidend mit dem institutionellen Regelwerk. Kurzfristige konjunkturelle Nachfrageschocks können und müssen anders verarbeitet werden als langfristige Strukturänderungen.

465. Bei temporären Schocks können im Hinblick auf Entlassungen (**externe Flexibilität**) weniger flexible Arbeitsmarktregimes unter Umständen vorteilhaft sein, indem sie dazu beitragen, (firmenspezifisches) Humanvermögen zu sichern und spätere Suchkosten der Akteure zu reduzieren. Allerdings sind in diesem Falle andere Dimensionen der Flexibilität, etwa bei der Anpassung der Arbeitszeit (**interne Flexibilität**), bedeutsam. Fortbestehende Arbeitsverhältnisse können in diesem Falle die Arbeitseinkommen und damit die Binnennachfrage stützen. Insofern lässt sich die Suche nach der optimalen institutionellen Ausgestaltung des Arbeitsmarkts immer als eine **Abwägung** zwischen der Förderung der Kontinuität von Beschäftigungsverhältnissen und der Ermöglichung von dynamischen Erneuerungsprozessen begreifen. Tendenziell besteht ein negativer Zusammenhang zwischen struktureller Arbeitslosigkeit und der Schockabsorptionsfähigkeit von Arbeitsmärkten (OECD, 2010).

466. In der jüngeren Vergangenheit ist darüber hinaus das Verständnis dafür gewachsen, dass die Institutionen des Arbeitsmarkts intensiv mit anderen Gestaltungselementen der Wirtschaftsordnung interagieren. Zu der **Vielzahl der ursächlichen Faktoren** für die Ergebnisse am Arbeitsmarkt und damit für die gesamtwirtschaftliche Aktivität zählen auf Seite des Arbeitsangebots etwa die Demografie, das Bildungssystem oder die Systeme der sozialen Sicherung. Die Arbeitsnachfrage wird unter anderem durch den technologischen Fortschritt, die Entwicklung und Regulierung von Absatzmärkten sowie die Verfügbarkeit von Kapital bestimmt. Darüber hinaus wirken Steuern und Abgaben auf den Lohnbildungsprozess. Folglich sollte sich eine Politik, die sich zum Ziel setzt, die Arbeitsmarktsituation zu verbessern, nicht zu einseitig auf rein arbeitsmarktspezifische Aspekte fokussieren.

Empirisch zeigt sich etwa, dass die Arbeitsmarktentwicklung eng mit den Bedingungen auf dem Finanz- und insbesondere dem Kreditmarkt zusammenhängt: Da nur Sachkapital als Sicherheit hinterlegt werden kann, unterbleiben in Krisenzeiten tendenziell eher Personalinvestitionen (Calvo et al., 2012; Gatti et al., 2012; Miao et al., 2012). Zudem lässt sich ein signifikanter Einfluss von Produktmarktregulierung nachweisen (Boeri, 2011; Fiori et al., 2012). Darüber hinaus beeinflussen beispielsweise Unternehmenssteuern die Lohnentwicklung (Fuest et al., 2013). Somit gilt es, die **Einbettung des Arbeitsmarkts** in den gesamtwirtschaftlichen Kontext zu berücksichtigen und insgesamt eine konsistente Wirtschaftspolitik zu verfolgen.

2. Ausgewählte Institutionen des Arbeitsmarkts und ihre Interaktion

467. Zu den bedeutsamsten Arbeitsmarktinstitutionen zählen arbeitsrechtliche Vorschriften, die Ausgestaltung von Beschäftigungsformen, der Umfang von Lohnersatzleistungen, der Lohnfindungsprozess sowie die aktive staatliche Arbeitsmarktpolitik. Ihre **Interaktion** und ihr Zusammenspiel mit den sonstigen institutionellen Gegebenheiten, nicht bloß die Addition einzelner institutioneller Aspekte, führt zu einem bestimmten langfristigen strukturellen Arbeitsmarktgleichgewicht und beeinflusst das Verhalten des Systems in einer konjunkturellen Krise. Der Ausgangspunkt zum Verständnis der grundlegenden Wirkungsweise von Institutionen ist deren Einzelbetrachtung.

Kündigungsschutz, Lohnersatzleistungen, befristete Beschäftigung

468. Der **Kündigungsschutz** steht oft als der vermeintliche zentrale Bestimmungsgrund für die Flexibilität von Arbeitsmärkten im Mittelpunkt der Diskussion. Aus Sicht des Arbeitgebers wirkt der Kündigungsschutz wie eine Steuer auf die Anpassung der Beschäftigung. Je niedriger die Hürden für eine Kündigung sind, desto flexibler können Arbeitgeber ihre Beschäftigungsstände im Zeitverlauf anpassen. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen dem Kündigungsschutz für einzelne Beschäftigte und dem Verfahren bei Massenentlassungen. Letztere werden oft stärker reguliert, zum Beispiel durch Sozialplanpflichten, da ihre sozialen Folgen als schwerwiegender eingeschätzt werden.

469. Aus theoretischer Sicht ist keine eindeutige Vorhersage über die Effekte eines starren Kündigungsschutzes zu treffen, da es gleichzeitig zu weniger Einstellungen und zu weniger Entlassungen kommt. Empirische Studien, insbesondere solche, die auf aggregierten Daten beruhen, liefern daher insgesamt kein eindeutiges Bild, was dahingehend interpretiert werden kann, dass ein reines „Hire and Fire"-Regime mit möglichst geringem Kündigungsschutz nicht die prinzipiell beste Lösung darstellt (Baccaro und Rei, 2007; Howell et al., 2007; Avdagic und Salardi, 2013).

Die **Fluktuation** auf dem Arbeitsmarkt nimmt jedoch bei rigiderem Kündigungsschutz ziemlich eindeutig ab (Boeri, 2011; OECD, 2013). Somit steigt die Sockel- oder Langzeitarbeitslosigkeit, da diejenigen, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, geringere Chancen haben, wieder eine Beschäftigung zu finden und länger arbeitslos bleiben. Mit Perspektive auf die Chancengleichheit und Teilhabe aller Erwerbspersonen kommt es so zu einer stärkeren Trennung

zwischen **Insidern und Outsidern**. Im Hinblick auf direkte Jobwechsel lässt sich ebenfalls ein negativer Zusammenhang mit strikteren Kündigungsschutzregeln konstatieren (Gielen und Tatsiramos, 2012). Insgesamt gehen also die Dynamik und damit das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft zurück.

470. Dieses Bild wird von mikroökonometrischen Studien gestützt, deren **Identifikationsstrategien** auf Arbeitsmarktreformen oder gesetzlich verankerten Asymmetrien im Arbeitsrecht eines Landes aufbauen. Beispielsweise kann man unter bestimmten Bedingungen den Kontrast zwischen dem Verhalten von kleinen Unternehmen vor und nach der Reform als Reflektion der Einführung gelockerter Regelungen beim Kündigungsschutz für kleine Unternehmen auffassen (Boeri und Jimeno, 2005; Schivardi und Torrini, 2008).

Für Deutschland findet eine Studie zu den Effekten von Änderungen des Kündigungsschutzes in Unternehmen mit fünf bis zehn Beschäftigten im Zeitraum von 1995 bis 2000 keinen signifikanten Zusammenhang mit den Einstellungs- und Entlassungsraten (Bauer et al., 2007). Eine Evaluation der Lockerung des Kündigungsschutzes für kleine Unternehmen im Jahr 2004 deutet hingegen auf einen positiven Effekt auf das Einstellungsverhalten hin (Bauernschuster, 2013). Oberhalb der Beschäftigungsschwelle, ab der ein strikterer Kündigungsschutz gilt, finden sich zudem geringere Entlassungsraten (Boockmann et al., 2008). Neben der Interaktion zwischen Kündigungsschutz und anderen institutionellen Regelungen müssen bei der Interpretation dieser Studien vor allem nicht beobachtbare Verhaltensanpassungen der Unternehmen berücksichtigt werden. So können niedrigere Entlassungswahrscheinlichkeiten bei höherem Kündigungsschutz auf ein selektiveres Einstellungsverhalten zurückgeführt werden.

471. Die Wirkung von Kündigungsschutzregelungen hängt stark mit der Ausgestaltung von **Lohnersatzleistungen**, also Leistungen der Arbeitslosen- oder Sozialversicherung, zusammen. Diese setzen sich zusammen aus der Höhe und Dauer von Ansprüchen sowie den Voraussetzungen, diese Ansprüche zu erhalten. Sie bestimmen maßgeblich den Reservationslohn und damit den Anreiz, eine Beschäftigung zu suchen und anzunehmen. Arbeitsmärkte mit geringem Kündigungsschutz und niedrigen Lohnersatzleistungen weisen typischerweise mehr Jobwechsel und mehr Bewegungen in und aus Arbeitslosigkeit auf. Ein solches Flexibilitätsregime ist charakterisierend für die angelsächsischen Arbeitsmärkte.

472. Die theoretisch zu erwartenden Folgen einer generöseren Ausgestaltung von Lohnersatzleistungen sind höhere Arbeitslosigkeit und ein höheres durchschnittliches Lohnniveau. Sowohl makro- als auch mikroökonometrische Studien stützen tendenziell diese Sicht, wobei die Zusammenhänge empirisch nicht durchweg klar aufscheinen (Howell und Rehm, 2009). Insgesamt scheint die **Bezugsdauer** einen stärkeren Effekt aufzuweisen als die Höhe der Einkommensersatzleistung. Gegen Ende der Anspruchsdauer zeigen sich zumeist deutliche Anstiege der Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit und der Zugangsrate in Beschäftigung, wobei letztere wesentlich schwächer reagiert (Card et al., 2007).

473. Bei einer Kombination von niedrigem Kündigungsschutz und höheren Lohnersatzleistungen wird vom **Flexicurity-Modell** gesprochen. Derartige Modelle existieren beispielweise

in Dänemark und der Schweiz. Als Voraussetzung für den Erfolg eines solchen Modells können grundlegende gesellschaftliche Wertvorstellungen angeführt werden, beispielsweise ein besonders „tugendhaftes“ Verhalten (Cahuc und Algan, 2009). Allerdings zeigt sich am Beispiel Dänemarks, dass sich ein Rückgang der Arbeitslosigkeit erst mit einer stärker sanktionierenden Arbeitsmarktpolitik seit Beginn der 1990er-Jahre eingestellt hat (Andersen und Svarer, 2007). Folglich mussten hier zumindest drei Arbeitsmarktinstitutionen passgenau ineinander greifen. Darüber hinaus bedarf es einer soliden öffentlichen Finanzlage, da sowohl die Lohnersatzleistungen als auch die aktive Arbeitsmarktpolitik finanziert werden müssen. Werden für diese staatlichen Ausgaben Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen erhoben, entstehen wiederum negative Effekte auf Arbeitsangebot und -nachfrage, denen entgegengewirkt werden muss.

474. Externe Flexibilität kann bei ansonsten rigidem Kündigungsschutz hergestellt werden, indem arbeitsrechtlich spezielle Beschäftigungsformen ermöglicht werden, die einem geringeren Kündigungsschutz unterliegen. Hierzu zählen vor allem Zeitarbeit und Befristungsmöglichkeiten. Ein Nebeneinander von unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnissen birgt allerdings die Gefahr eines **Dualismus**, einer Segmentierung des Arbeitsmarkts in einen Kern von stark abgesicherten Arbeitnehmern und solchen mit sehr unsicheren Arbeitsmarktperspektiven (Europäische Kommission, 2012).

475. In Krisensituationen verteilen sich die Anpassungslasten auf diese Weise ungleich zu Lasten der Outsider. Diese müssen außerdem aufgrund ihrer geringeren Verhandlungsmacht generell ein niedrigeres Lohnniveau in Kauf nehmen. Ebenso investieren diese Arbeitnehmer und ihre Arbeitgeber aufgrund der unsicheren Perspektiven typischerweise weniger in den Aufbau von Humanvermögen (Bentolila et al., 2010; Hijzen et al., 2013). Im Vergleich zu einheitlich rigidem Kündigungsschutz senkt Dualismus zwar tendenziell die Arbeitslosigkeit. Allerdings wird die Anpassung an makroökonomische Schocks primär von **einzelnen Arbeitnehmergruppen** getragen, zu denen vor allem Jugendliche, Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose zählen. Der Gewinn an Flexibilität durch Befristungsmöglichkeiten kann also zu einer Verteilungsdebatte führen.

Interne Flexibilität: Arbeitszeitkonten, Kurzarbeit, Lohnzurückhaltung

476. Während externe Flexibilität unumgänglich ist, um kontinuierlichen Strukturwandel zu ermöglichen und zu begleiten sowie dauerhafte Schocks zu verarbeiten, können temporäre Nachfrageeinbrüche auch durch **interne Flexibilität** abgefedert werden. Dies trifft insbesondere auf sektorspezifische Nachfrageschocks zu. Ein Paradebeispiel hierfür ist das Rezessionsjahr 2009 in Deutschland. Dem Rückgang der Exportnachfrage im Zuge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise wurde mit einer Verkürzung der Arbeitszeiten und – damit verknüpft – der Hortung von Arbeitskräften begegnet. Dazu trugen neben der guten Gewinnsituation der Unternehmen, verbunden mit einem relativ geringen Beschäftigungsstand zu Beginn der Krise und Lohnzurückhaltung, vor allem der Abbau von Arbeitszeitkonten und großzügigere Kurzarbeitergeldregelungen bei. Insgesamt lassen sich 40 % der beobachteten Hortung von Arbeitskräften dem niedrigen Beschäftigungsstand, 20 % der Lohnzurückhaltung und weitere 40 % den Arbeitszeitanpassungen zuschreiben (Burda und Hunt, 2011).

477. Die Sicherung des Beschäftigungsstands war Ausdruck eines unternehmerischen Investitionskalküls: Die kurzfristigen Remanenzkosten wurden als geringer eingeschätzt als die im Fall von Entlassungen später zu erwartenden Such- und Einarbeitungskosten von neuem Personal. Ein derart koordiniertes Vorgehen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern kann in einem ansonsten sehr rigiden institutionellen Umfeld die ökonomischen Lasten gleichmäßig verteilen und zur Schockabsorption beitragen. Allerdings bleibt eine Insider-Outsider Problematik zwischen Beschäftigten und Arbeitsuchenden bestehen. Zudem kann dieses Vorgehen nur bei temporären Nachfrageschocks vorteilhaft sein und ist daher eher als die Ausnahme, nicht als die Regel zu sehen.

478. Neben Arbeitszeitanpassungen spielt Lohnflexibilität eine bedeutende Rolle hinsichtlich der Schockabsorptionsfähigkeit von Arbeitsmärkten und Volkswirtschaften. Eine hohe **Lohnrigidität** be- oder verhindert Lohnsenkungen, wodurch die Löhne relativ zur Produktivitätsentwicklung im Nachhinein nicht mehr angepasst werden können. Dies gilt vor allem in Krisenzeiten. Zu starke Lohnrigidität ist aus zwei Gründen kritisch: Sie kann langfristig schleichend zu sinkender Wettbewerbsfähigkeit führen, da die Lohnentwicklung nicht mit der Produktivitätsentwicklung einhergeht. Sie kann kurzfristig zu starken Beschäftigungsänderungen führen, da die interne Flexibilität eingeschränkt ist und weniger produktive Arbeitskräfte entlassen werden, statt sie zu einem vergleichsweise geringeren Lohn weiter zu beschäftigen.

Das Ausmaß von Lohnrigidität fällt international – und innerhalb des Euro-Raums – sehr unterschiedlich aus (Dickens et al., 2007). Lohn- und damit Preisanpassungen sind vor allem in einer Währungsunion wichtig. Abhängig von der Art eines Produktivitätsschocks, beispielsweise dessen Symmetrie für alle Mitgliedstaaten, vollziehen sich unterschiedliche Anpassungsprozesse, wobei die Staaten mit höherer Lohnrigidität immer an preislicher Wettbewerbsfähigkeit verlieren (Fahr und Smets, 2010).

479. Insgesamt lassen sich hinsichtlich des Lohnfindungsprozesses drei Ländercluster identifizieren: Länder mit sehr dezentralen Lohnverhandlungen, wie etwa die Vereinigten Staaten oder das Vereinigte Königreich, Länder mit stark regulierten Lohnverhandlungen zwischen Tarifvertragsparteien auf sektoraler Ebene (zum Beispiel Deutschland oder Österreich) und Länder mit zusätzlicher Indexierung und stärkeren Politikeingriffen, insbesondere Mindestlöhnen, wie etwa Belgien oder Spanien (Du Caju et al., 2009). Tendenziell fällt die Lohnrigidität in der letzten Gruppe am höchsten, in der ersten am niedrigsten aus. Mit Perspektive auf die Schockabsorptionsfähigkeit im Euro-Raum ist eine möglichst geringe Lohn- und damit Preisrigidität wünschenswert. Dabei sind Lohnindexierungen, wie sie noch in Belgien oder Luxemburg existieren, besonders hinderlich. Dies gilt ebenso für die nahezu automatische Erhöhung von Mindestlöhnen, wie beispielsweise in Frankreich.

Arbeitskosten und Produktivität: Steuern, Abgaben, Mindestlöhne

480. Der Zusammenhang zwischen Lohnniveau und Beschäftigung ist bei gegebenen technologischen und konjunkturellen Gegebenheiten grundsätzlich als negativ anzusehen. Dass über dem Produktivitätsfortschritt liegende Reallohnsteigerungen die langfristige „quasi-gleichgewichtige“ Arbeitslosigkeit erhöhen, ist weitgehend unbestritten (JG 2004 Kasten 37). **Steuern**

und Abgaben auf Arbeitseinkommen, die wiederum notwendig sind, um andere Arbeitsmarktinstitutionen zu finanzieren, bestimmen die Differenz zwischen den für die Arbeitsnachfrage relevanten Arbeitskosten und den Brutto- und Nettoverdiensten der Beschäftigten. Zudem sind sie mitbestimmend für den Lohnabstand, also die Differenz zwischen Lohnersatzleistungen und Arbeitseinkommen, der besondere Relevanz für den Übergang von Geringqualifizierten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit besitzt. Steuern und Sozialabgaben auf das Arbeitseinkommen erhöhen also die strukturelle Arbeitslosigkeit (Bassanini und Duval, 2009; JG 2005 Ziffer 237).

481. Die Lohnsetzung wird maßgeblich durch Institutionen wie **Tarifvertragsparteien** oder **Mindestlöhne** beeinflusst. Sie beeinflussen nicht nur das Lohnniveau, sondern ebenfalls die **Lohnstruktur**, also die Verteilung der Löhne über die Gruppe der Arbeitnehmer. Bei gegebenem Produktivitätsniveau führen höhere Löhne zu mehr Arbeitslosigkeit, da weniger Personen mit geringerer Produktivität beschäftigt werden. Eine hinreichende Spreizung der Lohnstruktur unterstützt die Arbeitsnachfrage nach geringqualifizierten Tätigkeiten. Eine beschäftigungsfreundliche Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien kann die Arbeitsmarktpolitik entscheidend unterstützen, wie dies in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt passierte. Dafür ist wichtig, dass sich die Lohnverhandlungen durch einen hohen Grad an Koordination zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auszeichnen. Ist dies gegeben, kann ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad Arbeitslosigkeit verringern (Nickell et al., 2005; Bassanini und Duval, 2009).

482. Eine wesentliche Einschränkung des Lohnbildungsprozesses kann durch **Mindestlöhne** entstehen. Vor allem in einem schwachen konjunkturellen Umfeld können diese als Sperrklinken wirken, indem sie ein Lohnniveau festschreiben, das über der Arbeitsproduktivität vieler Arbeitsuchender liegt. Leidtragende sind dabei vor allem Geringqualifizierte sowie jüngere und ältere Arbeitsuchende.

483. Die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen sind Gegenstand intensiver ökonomischer Debatten (Card und Krueger, 1997; Dube et al., 2010; Neumark und Wascher, 2010; Neumark et al., 2013). Diese Wirkungen sind tendenziell negativ, können jedoch theoretisch nicht immer eindeutig bestimmt werden, da sie von der Produktivität und Suchintensität der Arbeitsanbieter und von der Marktmacht der Arbeitgeber abhängen. Die empirische Evidenz ist ebenfalls uneinheitlich, was unter anderem daran liegt, dass meist **keine geeignete kontrafaktische Situation** konstruiert werden kann, die als Kontrast zu der beobachteten Einführung oder Erhöhung von Mindestlöhnen dient. Während beispielsweise Entlassungen nach Einführung oder Anhebung eines Mindestlohns direkt beobachtet werden könnten, ist dies im Hinblick auf unterlassene Einstellungen nicht möglich.

Als weitere mögliche Erklärung dafür, dass empirische Studien nicht durchweg negative Beschäftigungseffekte ermitteln, können unter anderem Unterschiede in den sonstigen institutionellen Rahmenbedingungen herangezogen werden (JG 2006 Kasten 22). So sind die Einstellungsbereitschaft von Arbeitgebern und die Mobilität und Konzessionsbereitschaft von Arbeitsuchenden höher, wenn Kündigungsschutz und Lohnersatzleistungen gering ausfallen,

wodurch Allokationsprozesse beschleunigt werden. In einem solchen institutionellen Umfeld, wie es etwa die Vereinigten Staaten charakterisiert, kann ein Mindestlohn unter Umständen weniger schädlich sein als in einem rigiden Arbeitsmarkt.

484. Insgesamt weist die Mehrheit der international durchgeführten Studien dennoch auf **negative Beschäftigungseffekte** von Mindestlöhnen hin, insbesondere die meisten jener Studien, die methodisch als verlässlicher angesehen werden können (Neumark und Wascher, 2006). Es gibt hingegen kaum überzeugende Evidenz für positive Beschäftigungswirkungen, vor allem nicht außerhalb von sektorspezifischen Analysen. Kritisch ist dabei, dass sich Beschäftigungsverluste zumeist auf Geringqualifizierte konzentrieren, deren Arbeitsmarktchancen eigentlich im Fokus der arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen stehen sollten. Ähnliches gilt für jüngere Erwerbspersonen. Deren Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden oder zu behalten, werden durch Mindestlöhne merklich reduziert (Abowd et al., 2000).

485. Für Deutschland gibt es naturgemäß bislang keine Evaluation eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns. Jüngst wurden im Rahmen einer groß angelegten Evaluationsstudie die Wirkungen branchenspezifischer Lohnuntergrenzen untersucht (Kasten 16). Die auf Mikrodaten beruhenden Studien finden unterschiedliche Effekte, wobei die Beschäftigungseffekte zumeist nicht sehr groß ausfallen, die Lohnstruktur aber deutlich komprimiert wird (Möller, 2012; Paloyo et al., 2013). Ein generelles Problem stellt dabei jedoch die Übertragbarkeit solch sektorspezifischer Ergebnisse auf die Folgen eines flächendeckenden Mindestlohns dar. Bei letzterem sind keine Ausweichreaktionen von Arbeitnehmern in andere Sektoren mehr möglich. Das wahrscheinliche Resultat sind eine **Kompression der Lohnverteilung** am unteren Rand und höhere Arbeitslosigkeit.

Die von Mindestlöhnen geschaffene Lohnrigidität nach unten dürfte seitens der Unternehmen regelmäßig durch geringere Lohnzuwächse in den höheren Lohngruppen ausgeglichen werden (Stüber und Beissinger, 2012). Während also einige Beschäftigte im unteren Bereich der Lohnverteilung Einkommensgewinne erzielen, verlieren andere ihren Arbeitsplatz oder müssen geringere Lohnzuwächse hinnehmen.

486. Eine frühere Studie für die deutsche Bauindustrie ergab signifikant negative Beschäftigungseffekte in Ost- und uneinheitliche Effekte in Westdeutschland (Möller und König, 2008). Deutlich wird dabei, wie entscheidend die Höhe und damit die **Bindungswirkung eines Mindestlohns** ist: In Ostdeutschland waren aufgrund des niedrigeren Lohnniveaus wesentlich mehr Arbeitnehmer von der Einführung des Mindestlohns betroffen als in Westdeutschland, folglich fielen die Beschäftigungsverluste dort höher aus.

Die Effekte der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns auf die Lohnstruktur und die Beschäftigung im Niedriglohnbereich ließen sich Ende der 1990er-Jahre im Vereinigten Königreich am Beispiel des Pflegesektors beobachten. Die unausweichliche Lohnkompression ging dabei mit Beschäftigungsverlusten einher, wenngleich diese angesichts der großen Bindungswirkung des Mindestlohns noch moderat anmuten mögen (Machin et al., 2003). Ein flächendeckender Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro, wie er derzeit für Deutschland erwo-

gen wird, würde hierzulande eine nennenswerte Anzahl von Beschäftigten treffen und damit ein vergleichsweise hohes Risiko von Beschäftigungsverlusten mit sich bringen (Ziffern 515 ff.).

Kasten 16

Evidenzbasierte Politikberatung als Basis für eine informiertere Politik

Die Politik steht in einer unsicheren Welt immer vor dem Problem, dass die Folgen ihrer Entscheidungen nur schwer abzuschätzen sind. Die evidenzbasierte Politikberatung verfolgt das Ziel, politische Entscheidungsprozesse zu unterstützen, indem sie ein systematisches Feedback zu intendierten oder bereits unternommenen Interventionen bietet. Mit ihr wird evaluiert, ob und wie Maßnahmen kausal wirken. Dafür greift sie auf den umfassenden Erfahrungsschatz aus datengestützter Analyse und theoretischen Überlegungen zurück, wobei eine größtmögliche Transparenz hinsichtlich der Basis der gezogenen Schlussfolgerungen geschaffen wird. Der wissenschaftliche Standard der Nachvollziehbarkeit ermöglicht, dass verschiedene Volkswirtschaften aus solchen Studien für die Gestaltung der eigenen Wirtschaftspolitik lernen können (OECD, 2013).

In Deutschland steckt die evidenzbasierte Politikberatung immer noch in den Kinderschuhen, trotz einer mittlerweile erheblichen Liste von Beiträgen, die seit Jahren für den Einsatz der evidenzbasierten Politikberatung werben (Manski, 1995, 2013; Schmidt, 1999, 2007, 2009, 2013; Fitzenberger und Hujer, 2002; Lechner, 2002). Jüngst erst hat sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie explizit für eine evidenzbasierte Politikberatung ausgesprochen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2013). Die Evaluationsstudien zu den ehe- und familienbezogenen Leistungen, den branchenspezifischen Mindestlöhnen oder den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verdeutlichen den Nutzen solcher Untersuchungen. Sie rücken die Wirksamkeit von Politikmaßnahmen in den Fokus der Öffentlichkeit.

Aussagekräftige wissenschaftliche Evaluationsstudien folgen einem klaren Konzept: Zunächst müssen aus der konkreten Fragestellung die Beobachtungseinheit und die Erfolgsgröße abgeleitet werden. Anschließend muss die Wirkung der Intervention möglichst umfassend ermittelt werden. Dazu zählen indirekte Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte. Zuletzt muss das Evaluationsproblem mit einer geeigneten Identifikationsstrategie gelöst werden: Deren Ziel ist es, die inhärent unbeobachtbare kontrafaktische Situation, die sich für die Beobachtungseinheit ohne die Intervention ergeben hätte, nachzubilden (Bauer et al., 2009).

Auf allen Stufen treten erhebliche Probleme auf, wie am Beispiel der Evaluation eines sektorspezifischen Mindestlohns deutlich wird. Welche Personengruppen werden betrachtet: Sind es nur die Beschäftigten in diesem Sektor oder ebenso diejenigen, die ähnliche, komplementäre oder konkurrierende Tätigkeiten ausüben? Werden die Wirkungen auf Arbeitslose, die Stille Reserve oder Migrationsströme eingeschlossen? Als mögliche Erfolgsgrößen könnten sowohl Entlassungen als auch Einstellungen, aber ebenfalls Insolvenzen oder Unternehmensgründungen untersucht werden. Hierbei wird deutlich, wie schwierig allein die Erfassung aller möglichen Effekte ist. Der anspruchsvollste Schritt einer Evaluationsstudie bleibt jedoch die Konstruktion der kontrafaktischen Situation, die sich immer auf Identifikationsannahmen stützt.

Im Rahmen der Mindestlohnevaluationen wurde hierfür überwiegend auf die „Differenz von Differenzen“-Methode zurückgegriffen. Dabei werden zwei Vorher-Nachher-Vergleiche für die vom Mindestlohn betroffenen Personen und für eine Kontrollgruppe miteinander verglichen. Die Kernannahme ist, dass sich die Ergebnisgröße der Kontrollgruppe im Zeitverlauf so einstellt, wie dies

für die Beschäftigten im Mindestlohnsektor ohne denselben der Fall gewesen wäre. Die Kontrollgruppe muss also möglichst vergleichbar sein, ihr Verhalten darf keiner anderen zeitlichen Dynamik unterliegen und insbesondere nicht auf Umwegen von der Einführung des Mindestlohns beeinflusst werden.

Die bisherigen Evaluationsergebnisse deuten auf eher geringe Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns hin, zeigen aber signifikante Effekte auf die Lohnverteilungen in den verschiedenen Sektoren (Möller, 2012). Neben den oben angesprochenen Problemen muss allerdings speziell darauf hingewiesen werden, dass sich aus den bisherigen Sektorstudien keine Rückschlüsse auf die Wirkungen eines flächendeckenden Mindestlohns ableiten lassen (Paloyo et al., 2013). Nichtsdestotrotz stellen diese Studien wichtige Beiträge für die politische und wissenschaftliche Debatte dar. Das Ziel muss sein, solche Evaluationen weitaus häufiger und systematischer durchzuführen und in die politischen Entscheidungsprozesse einzubinden. Dafür bedarf es neben einer entsprechenden Datenerhebung und -bereitstellung einer ausreichenden Finanzierung und des öffentlichen Drucks, die Sinnhaftigkeit politischer Interventionen fortwährend systematisch zu prüfen.

III. Aktive Arbeitsmarktpolitik: Instrument mit begrenzter Wirkung

487. Im Kanon der Arbeitsmarktinstitutionen nimmt die **aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP)** eine Sonderrolle ein. Im Gegensatz zur passiven Arbeitsmarktpolitik, welche vor allem die Arbeitslosenversicherung umfasst, richtet sich die AAMP gezielt an spezielle Arbeitsmarktteilnehmer, oft Geringqualifizierte oder Langzeitarbeitslose. Mit ihrer Hilfe sollen konjunkturelle Schocks abgefedert und strukturelle Verbesserungen des langfristigen Arbeitsmarktgleichgewichts erreicht werden.

Grundsätzlich lassen sich vier Typen von AAMP-Maßnahmen unterscheiden: Unterstützung bei der Arbeitsuche, Fortbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen, Lohnsubventionen im privaten Sektor und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor. Das Ziel dieser Maßnahmen ist zumeist eine **Erhöhung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit** und damit verbunden der Einkommenssituation der geförderten Person. Eine detaillierte Diskussion der Maßnahmen, Ziele und Wirkungen sind in einer begleitenden Expertise dargestellt (Kluve, 2013a).

488. Die international bestehenden institutionellen Unterschiede spiegeln sich in einer deutlichen Heterogenität der Ausgaben für AAMP wider. So fielen die Ausgaben für passive Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2011 in Spanien und Italien aufgrund der dort drastisch gestiegenen Arbeitslosigkeit wesentlich höher aus als im Jahr 2007. Dies verdeutlicht die Bedeutung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte für die Arbeitsmarktpolitik, insbesondere wenn diese als Puffer in Konjunktureinbrüchen genutzt werden soll (Andersen und Svarer, 2012). Bei einer angespannten Haushaltslage stehen weniger Mittel zur Verfügung, die für AAMP ausgegeben werden können. Dies trifft insbesondere in konjunkturellen Krisen zu. Die Ausgaben für AAMP sind in diesen Ländern zuletzt kaum gestiegen oder sogar zurückgegangen, anders als in den nordischen Ländern, wo sie stark anwuchsen.

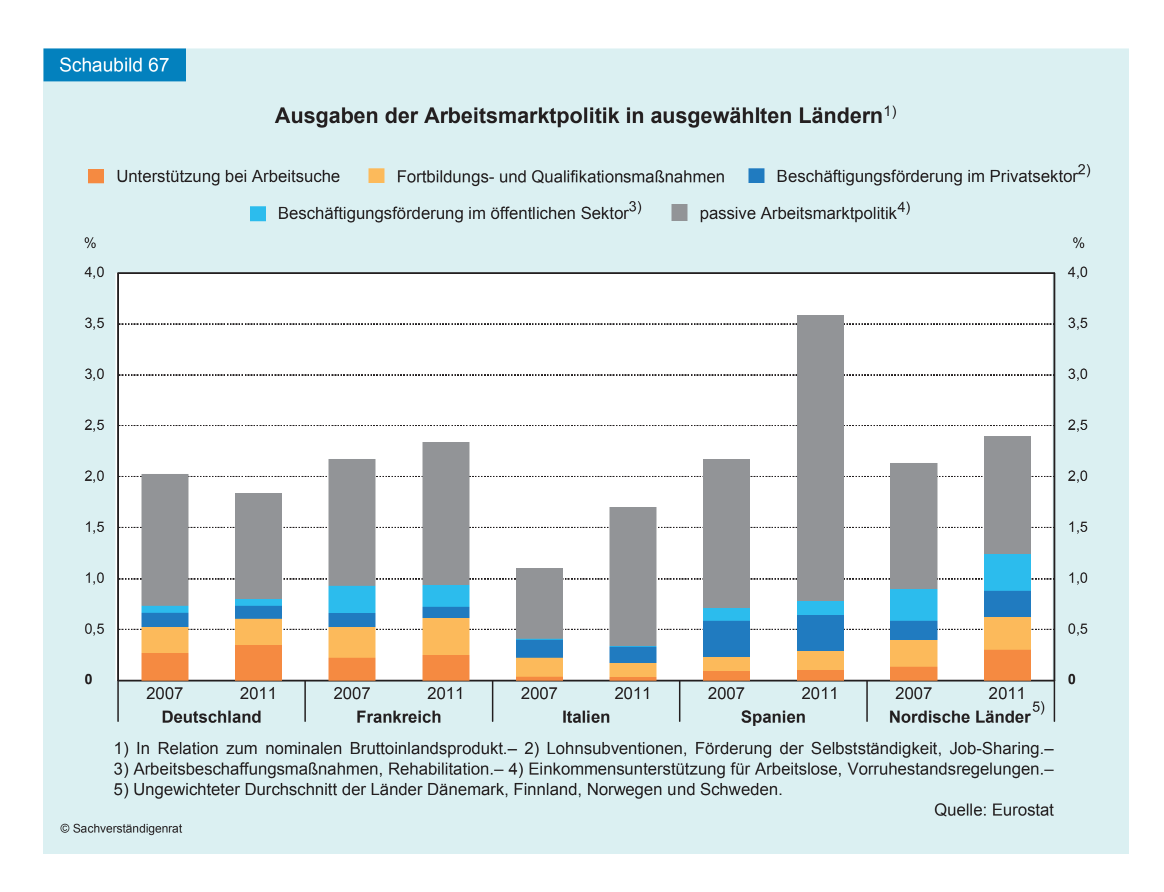
Die europäischen Länder unterscheiden sich ebenfalls deutlich im Hinblick auf die Verteilung der AAMP-Ausgaben: Während beispielsweise Deutschland und Frankreich stärker die Arbeitsuche und Qualifikationsmaßnahmen unterstützen, fließen in Spanien und in den nordeuropäischen Ländern mehr Mittel in die Förderung der Beschäftigung (Schaubild 67).

489. Umfassende **Meta-Analysen** von zahlreichen Evaluationsstudien ergeben, dass die Effektivität von AAMP fast ausschließlich durch den Maßnahmentyp bestimmt wird und größtenteils unabhängig vom konjunkturellen oder institutionellen Umfeld ist (Card et al., 2010; Kluve, 2010). Die Studien zeigen, dass vor allem die **Unterstützung der Arbeitsuche** die Beschäftigungswahrscheinlichkeit signifikant erhöht. Da diese Maßnahmen vergleichsweise kostengünstig sind, gelten sie ebenfalls als die kosteneffektivsten. Dabei ist zu beachten, dass sich diese Unterstützung überwiegend an Personen richtet, die erst kurze Zeit arbeitslos sind und daher tendenziell noch hohe Wiedereinstiegschancen haben.

490. Fortbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen weisen durchschnittlich ebenfalls positive Beschäftigungseffekte auf, insbesondere in längerfristigen Betrachtungen, wobei es sehr stark auf die Ausgestaltung der jeweiligen Maßnahme ankommt. Dies unterstreicht die Bedeutung des **Aufbaus von Humanvermögen** im Rahmen von AAMP. Um eine rasche Rückkehr in Beschäftigung nicht zu verhindern (Lock-in Effekt), sollten sie jedoch erst nach der Unterstützung von individuellen Suchanstrengungen eingesetzt werden. Erste Studien deuten dann auf eine optimale Dauer solcher Maßnahmen von etwa 4 bis 6 Monaten hin (Flores et al., 2012; Kluve et al., 2012). Idealerweise enthalten sie zudem eine **Praxiskomponente**, damit die Teilnehmer nah am Arbeitsmarkt bleiben.

Schaubild 67

Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik in ausgewählten Ländern[1]



1) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 2) Lohnsubventionen, Förderung der Selbstständigkeit, Job-Sharing.– 3) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Rehabilitation.– 4) Einkommensunterstützung für Arbeitslose, Vorruhestandsregelungen.– 5) Ungewichteter Durchschnitt der Länder Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden.

Quelle: Eurostat

491. Ein nachhaltiger Aufbau von Humanvermögen scheint bei Lohnsubventionen sowie Beschäftigungsprogrammen nicht hinreichend gegeben. Diese Maßnahmen sind zunächst dahingehend erfolgreich, dass die Teilnehmer während der Maßnahme einer Beschäftigung nachgehen. Im Falle von Lohnsubventionen finden sich über die Maßnahme hinaus kurzfristig noch positive Effekte; die mittel- bis langfristige Wirksamkeit bleibt allerdings wenig erforscht und fraglich. Kritisch sind darüber hinaus bei solchen Interventionen insbesondere **Mitnahme- und Verdrängungseffekte** zu sehen, die selbst bei kleinräumigen oder zielgruppenspezifischen Subventionsprogrammen nicht auszuschließen sind und bei flächendeckenden Maßnahmen der Gesamteffektivität nachhaltig entgegenwirken.

Bei öffentlichen Beschäftigungsprogrammen zeigen sich durchweg negative Auswirkungen nach Beendigung der Maßnahme. Die Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden, fallen dann geringer aus als für vergleichbare Personen, die nicht an einem solchen Programm teilgenommen haben. Darüber hinaus sind Lohnsubventionen und öffentliche Beschäftigungsprogramme sehr teure Programmtypen und daher nicht kosteneffektiv.

492. Die Gesamtevidenz zu Maßnahmen der AAMP zeigt, dass letztere systematisch weniger effektiv bei Jugendlichen unter 25 Jahren wirken. Der Grund hierfür muss darin gesehen werden, dass es sich bei jüngeren (Langzeit-)Arbeitslosen häufig um besonders arbeitsmarktferne Personen mit sehr geringer Berufsqualifikation handelt. Diesen kann die AAMP – wenn überhaupt – nur noch mit sehr großem Aufwand helfen. Handlungsbedarf besteht für diese Personengruppe vorrangig im Bereich der Bildungspolitik, um präventiv dem Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen entgegenzuwirken (JG 2009 Ziffern 441 ff.).

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik muss es vor allem darum gehen, die Hürden für eine Beschäftigungsaufnahme abzusenken. Besonders ineffektiv ist die **AAMP für Jugendliche** in Ländern mit hohem Kündigungsschutz (Kluve, 2012). Darüber hinaus bedarf es für diese Personengruppe **umfassender AAMP-Programme**, die verschiedene Komponenten, wie berufliche Ausbildung, Praktika, Schulung sozialer Kompetenzen und Unterstützung bei der Arbeitsuche kombinieren. Solche Maßnahmen sind sowohl zeitaufwändig als auch teuer, wie beispielsweise das Job Corps-Programm in den Vereinigten Staaten oder das New Deal-Programm im Vereinigten Königreich (Dorsett, 2006; Schochet et al., 2008; Flores et al., 2012).

493. Mit Blick auf das konjunkturelle Umfeld lässt sich feststellen, dass die Wirksamkeit von AAMP positiv mit der Höhe der Arbeitslosigkeit korreliert ist. Bei konjunkturell bedingt höherer Arbeitslosigkeit finden sich unter den Arbeitslosen mehr arbeitsmarktnahe qualifizierte Personen, die passgenauer unterstützt werden können und leichter in Beschäftigung zurückfinden (Lechner und Wunsch, 2009).

Abhängig von der Schwere einer Rezession und damit dem Rückgang der Arbeitsnachfrage spricht einiges dafür, die AAMP in Wirtschaftskrisen auszuweiten, um einem Anstieg von struktureller Arbeitslosigkeit und langfristigen Einkommens- und Wohlstandsverlusten vorzubeugen (Davis und von Wachter, 2011). Die Verweildauer in Arbeitslosigkeit und der da-

mit verbundene Humankapitalverlust fallen in Krisen höher, die Lock-in Effekte der Maßnahmen geringer aus. So kann zum Beispiel eine regelgebundene Ausweitung von Kurzarbeit, die zwischen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik anzusiedeln ist, Arbeitsplatz- und **Humankapitalverlusten vorbeugen** (Balleer et al., 2013). Dies gilt jedoch wiederum nur bei temporären Schocks; bei Strukturkrisen verschleppt AAMP, die rein auf eine Beschäftigungssicherung ausgerichtet ist, notwendige Anpassungen, die eher durch Qualifikationsmaßnahmen unterstützt werden sollten.

494. Bei der aktuell hohen Jugendarbeitslosigkeit in Europa stellt sich die Frage, ob die AAMP einen Beitrag leisten kann, diese zu senken. Im Rahmen der Gipfeltagung des Europäischen Rates und der Konferenz zur Förderung der Jugendbeschäftigung in Europa im Juni beziehungsweise Juli 2013 wurde beschlossen, in den kommenden Jahren mehr als 20 Mrd Euro, unter anderem für Lohnkostenzuschüsse und Bildungsangebote, zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit bereitzustellen (Berlin Youth Summit, 2013). Im Rahmen der Jugendbeschäftigungsinitiative soll beispielsweise die Jugendgarantie dafür sorgen, dass jedem beschäftigungslosen Jugendlichen innerhalb von vier Monaten ein Arbeits- oder Ausbildungsplatz zur Verfügung steht.

495. Aufgrund des Ausmaßes der strukturellen Probleme ist jedoch nicht davon auszugehen, dass diese Maßnahmen die Jugendarbeitslosigkeit in den Krisenländern schnell deutlich reduzieren können. Einerseits bleiben die finanziellen Spielräume begrenzt. Andererseits wäre bei einem umfassenden Einsatz von AAMP-Maßnahmen immer mit Subventions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten zu rechnen, welche die direkten Effekte in einer Gesamtbetrachtung konterkarieren (Kasten 16, Seite 271). Insbesondere auf sehr angespannten Arbeitsmärkten geht beispielsweise die erfolgreiche Unterstützung von Arbeitsuchenden auf Kosten anderer Personen, die keine Unterstützung erhalten (Crépon et al., 2013).

496. Letztendlich kommt es für die Wirksamkeit von AAMP vor allem auf die **passgenaue Zuordnung** von Personen zu Maßnahmen an. Die Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit mit der Hartz III-Reform im Jahr 2004 und die Evaluation der AAMP im Zuge der Instrumentenreform sind mitverantwortlich dafür, dass die Effektivität der eingesetzten Mittel hierzulande erhöht wurde (Jacobi und Kluve, 2007; Heyer et al., 2012).

IV. Europa: Institutionelle Reformen in nationaler Verantwortung

497. Für die Bewertung der bestehenden institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsmärkte im Euro-Raum ist vor allem die Fähigkeit zur Schockabsorption relevant. Eine Arbeitsmarktordnung, die dazu führt, dass asymmetrisch wirkende Schocks rasch verarbeitet werden, kann die in einer **Währungsunion** ansonsten drohenden Ansteckungseffekte vermeiden, die sich vor allem über die gemeinsame Geldpolitik ergeben. Die Wirkung von Arbeitsmarktinstitutionen auf den langfristigen Wachstumspfad einer Volkswirtschaft liegt hingegen zunächst vorrangig im nationalen Interesse. Diesbezügliche Entscheidungen spiegeln gesellschaftliche Präferenzen und historische Entwicklungspfade wider. Nicht zuletzt besteht hier eine enge Verknüpfung mit den länderspezifischen Bildungs- und Sozialversicherungssystemen.

Der Sachverständigenrat verortet die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik eindeutig auf nationaler Ebene (Ziffer 279 f.). Dies gilt umso mehr für die Ausgestaltung der Arbeitsmarktordnung. Es liegt im **ureigenen Interesse eines jeden Landes**, seine Institutionen bestmöglich auszugestalten. Zudem sollte sichergestellt sein, dass die Mitgliedstaaten im Systemwettbewerb **voneinander lernen** können. Bemühungen um eine stärkere wirtschaftspolitische Koordination sind nicht zuletzt daran zu messen, ob sie der nationalen Politik in diesem Sinne ausreichenden Spielraum lassen.

1. Die Umsetzung institutioneller Reformen

498. Die Mitgliedstaaten im Euro-Raum haben die Ordnung ihrer Arbeitsmärkte über sehr lange Zeiträume aufgrund heterogener gesellschaftlicher Präferenzen und divergierender wirtschaftlicher Entwicklungen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Bei Reformprozessen muss demnach berücksichtigt werden, warum diese Institutionen in der jeweiligen Form entstanden sind. Schon allein deshalb kann es keine allgemeingültige Blaupause geben, die dem nationalen Arbeitsmarkt einfach übergestülpt werden sollte. Die politökonomischen Erklärungsansätze zur Herausbildung von Institutionen sind zahlreich (Saint-Paul, 2000; Drazen, 2001).

Das Entstehen von Institutionen lässt sich mit Hilfe der **Transaktionskostentheorie** als das Ergebnis rationaler Überlegungen betrachten (Acemoglu et al., 2005). Eine Institution wird diesen Überlegungen zufolge dann geschaffen, wenn der mit ihr verbundene Abbau von Planungsunsicherheit ihre erwarteten Kosten übersteigt. Darüber hinaus können sich individuelle und gesellschaftliche Präferenzen im Zeitablauf ändern (Hodgson, 2002). Unter diesen Aspekten müssten selbst weitreichende institutionelle Änderungen kurzfristig möglich sein. Allerdings ist nicht jede Reform für alle Individuen gleichermaßen vorteilhaft, was ihre Umsetzung erschwert. Außerdem kann argumentiert werden, dass die Entwicklung von Institutionen stark pfadabhängig ist und sich Veränderungen daher nur graduell vollziehen (David, 1994).

499. Institutionelle Änderungen hängen stark von ihrer politischen Durchsetzbarkeit ab. Im Normalfall gibt es widerstreitende Interessengruppen, die Reformbefürworter, die durch die Änderung positive Folgen erwarten, und die Reformkritiker, die für sich oder ihre Klientel Verluste befürchten und daher versuchen, Reformen zu verhindern. Insbesondere stellt sich für die politischen Entscheidungsträger die Frage, ob mit einer institutionellen Reform der Gewinn oder Verlust von Wählerstimmen verbunden ist. Wie schwierig es ist, weitreichende Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt durchzusetzen und dauerhaft auf einen anderen Institutionenpfad einzuschwenken, hat sich in Deutschland seit der ersten Hälfte der 2000er-Jahre gezeigt. Ähnliche Eindrücke lassen sich seit Beginn der Euro-Krise im restlichen Europa sammeln.

Dabei könnten Krisen die Reformbereitschaft sogar steigern, da sie die zu ändernden Probleme verdeutlichen und so die gesellschaftliche Akzeptanz für eine Reform erhöhen (Alesina et al., 2006). Dass es erst zu einer Krise kommen muss, bevor gehandelt wird, ist tragisch, denn Reformen dürften von der Sache her leichter in guten Zeiten durchzuführen sein, da mögliche negative Folgen weniger ins Gewicht fallen. Das Timing, die Wahrnehmung von Kosten und

Nutzen sowie die Vermittlung von institutionellen Reformen spielen also eine zentrale Rolle (OECD, 2006).

500. Doch wenngleich es sich in der Rückschau so ergeben hat, dass der deutsche Arbeitsmarkt mit der **Agenda 2010** (Kasten 23) in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre gerade rechtzeitig für die kommende Krise fit gemacht wurde, so ist dieser Eindruck trügerisch. Denn auch diese Reformen wurden **erst unter dem Eindruck hoher Arbeitslosigkeit** angestrengt, nicht in weiser Voraussicht. In Deutschland selbst blieb die konkrete Wirkung der mit der Agenda 2010 eingeleiteten Reformen lange umstritten, insbesondere im Hinblick auf die mit ihnen verknüpften Verteilungswirkungen. Erst in der großen konjunkturellen Krise der vergangenen Jahre zeigte sich, wie widerstandsfähig der deutsche Arbeitsmarkt mittlerweile ist.

Doch Deutschland hatte Glück, denn nicht zuletzt wurde diese Reformagenda zu einem günstigen Zeitpunkt umgesetzt, als sich ein Konjunkturaufschwung an eine Phase mit hoher Arbeitslosigkeit anschloss. Potenziellen Reformern in anderen Volkswirtschaften dürfte es zudem nicht entgangen sein, dass diese Reformen erst nach einigen Jahren ihre Wirkung entfalten konnten. Offensichtlich verlangen solch einschneidende Reformen nach einer **intensiven gesellschaftlichen Debatte**, die den Reformbefürwortern eine hohe kommunikative Kraft abverlangt und ihnen politisch schaden kann. Letzteres muss aber nicht eintreten, wenn die Argumente für Reformen überzeugend und ihre Erfolge absehbar sind.

2. Die Notwendigkeit nationaler Reformanstrengungen

501. Die angespannte Arbeitsmarktsituation in vielen Ländern Europas hat dazu geführt, dass die Beschäftigungslage und ihre sozialen Konsequenzen stärker ins Blickfeld der europäischen Politik gerückt sind. Neben der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (Europäische Kommission, 2013a) ist hier die Initiative zur stärkeren Berücksichtigung von sozialen Belangen im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten sowie des Europäischen Semesters zu nennen (Europäische Kommission, 2013b). Dabei geht es um ein detaillierteres Monitoring der Beschäftigungs- und der sozialen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten, größere Solidarität und Kooperation hinsichtlich beruflicher Mobilität und einen stärkeren Dialog zwischen den Sozialpartnern.

Eine Stärkung von Beschäftigung und sozialer Absicherung ist bereits im Jahr 1997 mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie festgeschrieben worden und in den Europäischen Verträgen in Artikel 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) angelegt. Mit der Europa 2020-Strategie wurde die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im Jahr 2010 weiter ins Zentrum der europäischen Wirtschaftspolitik gerückt. Die Einbeziehung entsprechender Indikatoren in die Überwachung und die Koordination der nationalen Wirtschaftspolitiken erscheint daher angemessen, wenngleich die Ausweitung der Indikatorenanzahl des Scoreboards kritisch zu sehen ist. Denn dadurch droht schnell eine Überfrachtung, und zentrale Informationsaspekte gehen verloren.

502. Sinnvoll ist auf europäischer Ebene vor allem die Stärkung der **Mobilität von Arbeitnehmern**, die nach wie vor gering ausfällt (Kasten 17, Seite 280). Hier sind vor allem die

Verfahren zur Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen sowie zur Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen voranzubringen. Weitergehende Maßnahmen – wie etwa eine europäische Arbeitslosenversicherung – sind allerdings weder zielführend noch rechtlich möglich, da die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik allein in der Hoheit der Mitgliedstaaten liegt.

503. Vorrangig besteht in Europa der einschneidende Reformbedarf für die Arbeitsmärkte auf nationaler Ebene. Dieser ist überwiegend erkannt und vielerorts bereits angegangen worden. Seit dem Jahr 2008 lässt sich in den Ländern der Europäischen Union eine erhöhte Reformaktivität in so gut wie allen arbeitsmarktpolitischen Bereichen beobachten, wobei im Zuge der Krise insbesondere die aktive Arbeitsmarktpolitik forciert worden ist (Europäische Kommission, 2012). Die im Europäischen Semester angelegte Koordination der Arbeitsmarktpolitik nach Artikel 148 AEUV kann dabei unter Umständen helfen, nationale Reformhemmnisse zu überwinden.

504. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Union sind dabei gut beraten, national eigenständige Wege zu finden, die auf die jeweiligen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen abgestimmt sind. Es scheint sinnvoll, eine engere Verzahnung von Bildungsträgern und Arbeitgebern anzustreben, wie dies mit der Europäischen Ausbildungsallianz unterstützt wird (Rat der Europäischen Union, 2013) und in Deutschland mit dem dualen Ausbildungssystem der Fall ist. Diesem könnte international durchaus eine Vorbildfunktion eingeräumt werden, es als eine Blaupause für eine optimale Ausbildungsstrategie zu sehen, ist aber verfehlt. Eine direkte Übertragbarkeit solcher Strukturen auf andere Länder ist nicht möglich, da sich derartige institutionelle Strukturen langfristig entwickeln müssen. Eine bildungspolitische Schocktherapie wäre zum Scheitern verurteilt.

505. Am Beispiel der Jugendarbeitslosigkeit wird deutlich, dass es im ureigenen Interesse der Mitgliedstaaten liegt, Reformen voranzubringen. Der gesellschaftliche **Wohlstand steht auf dem Spiel**, wenn suboptimale institutionelle Regelwerke geschaffen oder bewahrt werden. Zudem ist das Wissen über die institutionellen Verflechtungen auf nationaler Ebene am größten. Nicht zuletzt liegt hier die **demokratische Legitimation**. Dies ist umso wichtiger, da einschneidende Reformen umfassende Kommunikation erfordern. Konsequenterweise liegen also die Wirtschaftspolitik und damit die Arbeitsmarktpolitik in nationaler Hoheit.

506. Allerdings kommt der Schockabsorptionsfähigkeit der nationalen Arbeitsmärkte in einer Währungsunion besondere Bedeutung zu, insbesondere wenn die wirtschaftlichen und institutionellen Asymmetrien zwischen den Mitgliedstaaten hoch sind (De Grauwe, 2012). Dies könnte als Argument für eine stärkere Koordinierung und Harmonisierung der Arbeitsmarktinstitutionen herangezogen werden. Der Sachverständigenrat sieht die langfristig zielführendste Lösung jedoch in einer Stärkung der Marktkräfte, die dazu beitragen, dass die Länder **im Systemwettbewerb sinnvolle Reformen umsetzen** und somit ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Nicht zuletzt entstehen so innereuropäische Migrationsanreize, die das Wachstumspotenzial Europas insgesamt stärken und die Schockabsorptionsfähigkeit steigern.

507. Auf europäischer Ebene muss hierfür lediglich der Rahmen gesetzt werden. In der aktuellen Situation besteht kein Anlass, weitergehende Koordinierungsinstrumente wie vertragliche Reformverpflichtungen oder eine europäische Arbeitslosenversicherung zu schaffen. Diese würden Moral Hazard-Probleme aufwerfen und den durch die Euro-Krise generierten Anpassungsdruck mindern, ohne den wichtige Reformschritte nicht unternommen würden. Darüber hinaus erschweren die länderspezifischen institutionellen Verflechtungen die Identifikation geeigneter Reformmaßnahmen (Sachs und Schleer, 2013). Eine Reform, die in der Vergangenheit in einem Mitgliedstaat erfolgreich war, ist dies nicht notwendigerweise zu einem anderen Zeitpunkt oder in einem anderen Mitgliedstaat (Arpaia und Mourre, 2012; Bertola et al., 2013).

508. In den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters und in den Anpassungsprogrammen der Krisenländer kommt zudem zum Ausdruck, dass die am stärksten von der Euro-Krise betroffenen Volkswirtschaften in Südeuropa ihre Arbeitsmarktinstitutionen umfassend, also simultan in mehreren Bereichen, anpassen müssen. Die länderspezifischen Empfehlungen zielen jedoch stark auf die Erhöhung des Produktionspotenzials ab. So wird beispielsweise vielen Ländern empfohlen, Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen zu senken und Möglichkeiten zur Frühverrentung abzuschaffen (Tabelle 24). Dies sind jedoch institutionelle Regelungen, über die jedes Land selbst entscheiden muss.

Tabelle 24

Ausgewählte länderspezifische Empfehlungen des Rates der Europäischen Union im Jahr 2013

Land	Lohnfindung[1)]	Steuern und Abgaben[2)]	Arbeitsmarktpolitik[3)]	Arbeitsrecht/ Dualismus[4)]	Bildungssystem[5)]	Renteneintritt[6)]	Problemgruppen[7)]	Sonstiges
Deutschland		X		X		X	X	X[8)]
Belgien	X	X	X			X	X	
Finnland						X		
Frankreich	X	X	X	X		X		
Italien	X	X	X		X			
Niederlande		X		X			X	
Österreich		X				X	X	X[9)]
Spanien		X	X		X			
Dänemark						X	X	
Schweden							X	
Vereinigtes Königreich		X			X			

1) Berücksichtigung von Produktivitätsentwicklung; Warnung vor Mindestlöhnen.– 2) Abbau negativer Arbeitsanreize.– 3) Reform der Arbeitslosenversicherung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik.– 4) Förderung der Mobilität zwischen Beschäftigungsverhältnissen.– 5) Insbesondere Stärkung der dualen Ausbildung.– 6) Anpassung des Renteneintrittalters und Abschaffung von Möglichkeiten zur Frühverrentung.– 7) Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose, Personen mit Migrationshintergrund.– 8) Ausbau von Kindertagesstätten und Ganztagsschulen.– 9) Einfachere Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse.

Quelle: Europäische Kommission

509. Für den Euro-Raum stellt sich vorrangig die Frage nach der Schockabsorptionsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten und ihrer Arbeitsmärkte. Diesbezüglich wird das Flexicurity-Modell häufig als **Benchmark** herangezogen, an der sich die Mitgliedstaaten orientieren können. Diese wurde in die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europa 2020-Strategie über-

nommen (Rat der Europäischen Union, 2010). Reformen des Arbeitsrechts, einschließlich der Reduzierung von Kündigungsschutz, sind vielerorts bereits auf den Weg gebracht. Aufgrund des schwierigen konjunkturellen Umfelds sind damit kurzfristig aber eher negative Arbeitsmarktentwicklungen verknüpft. Dies trifft vor allem zu, wenn Länder mit rigidem Kündigungsschutz aufgrund ihrer Haushaltssituation zu restriktiver Fiskalpolitik gezwungen sind und diesen Entwicklungen nicht mit aktiver Arbeitsmarktpolitik begegnen können (Turrini, 2013). Die Erfolge von Reformen der Arbeitslosenversicherung in Krisenzeiten zeigen sich ebenfalls erst nach einiger Zeit (Bouis et al., 2012).

510. Neben der institutionellen Ausgestaltung von Reformen kann auch der Reformprozess Gegenstand des gegenseitigen Lernens sein. Eine pauschale Übertragung von Arbeitsmarktinstitutionen von einem in ein anderes Land ist in den allermeisten Fällen weder möglich noch zielführend. Den Reformprozess an Erfahrungen aus anderen Ländern anzulehnen, erscheint indes machbar. Diesbezüglich kann der umfassende Ansatz, den Deutschland mit der Agenda 2010 gewählt hat, durchaus vorbildhaft sein, wobei deutlich wird, dass strukturelle Reformen Zeit brauchen, um zu wirken.

Am Beispiel Spaniens wird deutlich, wie schwierig es ist, eine Arbeitsmarktordnung in Krisenzeiten umfassend neu auszurichten (Dolado, 2012). Die Abschaffung von Privilegien, die beschäftigte Insider genießen, ist nur schwer durchsetzbar, was zum Fortbestand von Dualismus beiträgt. Zwar lässt sich die Flexibilität sowohl extern als auch intern kurzfristig erhöhen. Insbesondere in einer Rezession und bei angespannter staatlicher Finanzlage können die unvermeidlichen individuellen Härten aber kaum durch Leistungen der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik abgemildert werden. Darüber hinaus wirken komplementäre Reformen des Aus- und Weiterbildungssystems nur langfristig produktivitätssteigernd. Insgesamt muss daher davon ausgegangen werden, dass der Umbau der Arbeitsmarktinstitutionen und der Abbau der Arbeitslosigkeit in den Krisenländern noch lange andauern wird.

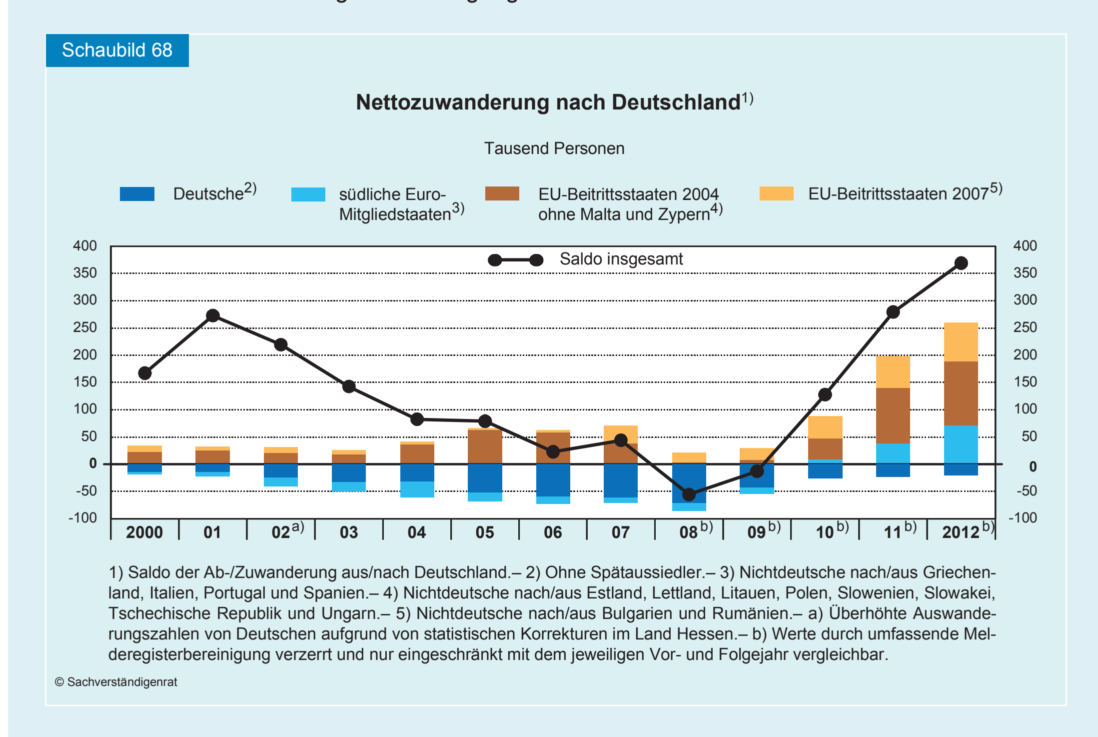
Kasten 17

Die Zunahme der Nettozuwanderung nach Deutschland

Seit Beginn der Krise im Euro-Raum hat die Nettozuwanderung nach Deutschland deutlich zugenommen und erreichte im Jahr 2012 mit rund 370 000 Personen den höchsten Wert seit Mitte der 1990er-Jahre. Die vermehrte Zuwanderung ist aus zwei Gründen wichtig: Zum einen unterstützt die Mobilität von Arbeitskräften innerhalb des Euro-Raums die wirtschaftlichen Anpassungsprozesse. Neben dem freien Waren- und Dienstleistungsverkehr und der freien Kapitalmobilität stellt die uneingeschränkte Mobilität der Arbeitskräfte einen Grundpfeiler der ökonomischen Integration Europas – speziell des Euro-Raums – dar. Aus ökonomischer Sicht ist ein hoher Mobilitätsgrad zwischen Ländern wünschenswert, da so die Schockabsorptionsfähigkeit der einzelnen Länder und der gesamten Währungsunion erhöht wird. Zum anderen trägt die verstärkte Migration nach Deutschland mit dazu bei, den demografisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials abzufedern.

Bei Betrachtung der Nettozuwanderung nach Deutschland von deutschen Staatsbürgern und

Nichtdeutschen aus ausgewählten Ländergruppen zeigen sich ähnliche Entwicklungstendenzen, aber deutlich unterschiedliche Ausmaße (Schaubild 68). Die Nettozuwanderung aus den osteuropäischen EU 8 und EU 2-Staaten, die 2004 beziehungsweise 2007 in die Europäische Union aufgenommen worden sind, ist seit diesen Jahren stark angestiegen. Die zunächst eingeschränkte und für die EU 8 seit Mai 2011 vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit hat den Weg für die Beseitigung eines strukturellen Migrationshemmnisses bereitet. Die niedrige Nettozuwanderung aus diesen Ländern in den Jahren 2008 und 2009 ist vor allem durch einen Sondereffekt aufgrund einer umfassenden Melderegisterbereinigung zu erklären.



1) Saldo der Ab-/Zuwanderung aus/nach Deutschland.– 2) Ohne Spätaussiedler.– 3) Nichtdeutsche nach/aus Griechenland, Italien, Portugal und Spanien.– 4) Nichtdeutsche nach/aus Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn.– 5) Nichtdeutsche nach/aus Bulgarien und Rumänien.– a) Überhöhte Auswanderungszahlen von Deutschen aufgrund von statistischen Korrekturen im Land Hessen.– b) Werte durch umfassende Melderegisterbereinigung verzerrt und nur eingeschränkt mit dem jeweiligen Vor- und Folgejahr vergleichbar.

Konjunktureller Natur ist die seit dem Jahr 2010 positive Nettozuwanderung aus den südeuropäischen Euro-Ländern, für die in den 2000er-Jahren ein konstant negativer Saldo zu verzeichnen war. Dabei umfasst die Zuwanderung aus diesen Ländern nicht nur deren Staatsbürger, sondern ebenso Personen aus Drittländern, beispielsweise aus Osteuropa. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland, die Staatsbürger eines der vier südeuropäischen Krisenländer sind, ist nach vorläufigen Berechnungen von Jahresmitte 2009 bis Jahresmitte 2013 um rund 80 000 Personen gestiegen, die Anzahl derjenigen mit EU 8 oder EU 2-Staatsbürgerschaft um zusammen fast 270 000 Personen (Hartmann und Reimer, 2013).

Ein Großteil der aktuell hohen Zuwanderung nach Deutschland muss der Umlenkung von Migrationsströmen zugeschrieben werden: Aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage in weiten Teilen des Euro-Raums migrieren Personen nach Deutschland, die ansonsten andere Zielländer gewählt hätten, insbesondere aus den osteuropäischen Ländern (Bertoli et al., 2013). Dies bedeutet einerseits, dass der momentane Nettozuwanderungsstrom nicht dauerhaft anhalten dürfte. Durch die Gewährung der vollständigen Freizügigkeit für die EU 2-Länder Rumänien und Bulgarien ab Januar 2014 ist in der kürzeren Frist jedoch weiterhin mit einer stärkeren Zuwanderung nach Deutschland zu rechnen.

Andererseits besteht innerhalb der Europäischen Union und des Euro-Raums durchaus ein gewisser Grad an Arbeitskräftemobilität, der als Anpassungsmechanismus zur Bewältigung von Krisen mit beitragen kann. Allerdings beruht diese Mobilität hauptsächlich auf der Umlenkung von Migrationsströmen, weniger auf der Auswanderung von Staatsbürgern der Krisenländer. So betrug nach Angaben des Statistischen Amts der Europäischen Union beispielsweise der Anteil von Spaniern an allen Auswanderern aus Spanien im Jahr 2011 weniger als 15 %; hingegen waren mehr als 60 % der Auswanderer keine Bürger der Europäischen Union, die überwiegend in ihre Heimatländer zurückgekehrt sein dürften. Darüber hinaus sinkt die Emigration aus Ländern mit besserer Konjunktur, wie dies in Deutschland seit dem Jahr 2009 zu beobachten ist. Insgesamt fällt die Mobilität innerhalb des Euro-Raums eher gering aus, insbesondere im Vergleich zu den Vereinigten Staaten (Bentivogli und Pagano, 1999). Als Hauptgrund hierfür gelten sprachliche und kulturelle Barrieren; weder die vollständige Freizügigkeit noch die Einführung der gemeinsamen Währung haben die Mobilität signifikant erhöht (Bartz und Fuchs-Schündeln, 2012). Wie die Zuwanderung aus Osteuropa zeigt, spielen ökonomische Motive ebenfalls eine bedeutende Rolle für Migrationsentscheidungen. Bei Fortbestand der divergierenden Wirtschaftsentwicklungen dürfte die innereuropäische Migration somit weiter zunehmen.

Mit der Positivliste für Berufe, in denen Fachkräfte fehlen, dem Anerkennungsgesetz, das einen Rechtsanspruch auf Überprüfung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Berufsabschlusses mit dem deutschen Referenzberuf festschreibt, und der Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union wurden seit dem Jahr 2012 Schritte hin zu einer gezielten Migrationspolitik unternommen. Um das Erwerbspersonenpotenzial langfristig durch Zuwanderung zu stützen, bedarf es einer gezielten weiteren Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts. Dabei dürfen mögliche Probleme, die eine höhere Migration mit sich bringen kann, nicht aus den Augen verloren werden. Dazu zählt die Sorge um eine starke Armutszuwanderung in das deutsche Sozialversicherungssystem, vor allem aus Osteuropa, wenngleich hierfür bislang keine Evidenz vorliegt (Kahanec, 2012; Brücker et al., 2013). Durch die krisenbedingt angestiegene Migration könnte die Mobilität langfristig erhöht werden, wenn die positiven Erfahrungen der Zuwanderer überwiegen. Insgesamt erscheint eine nachhaltige Stärkung der intra-europäischen Mobilität hinsichtlich ihrer Wohlstands- und Wachstumswirkungen positiv (Zimmermann, 2013).

V. Deutschland: Institutionelle Reformen weiter stärken

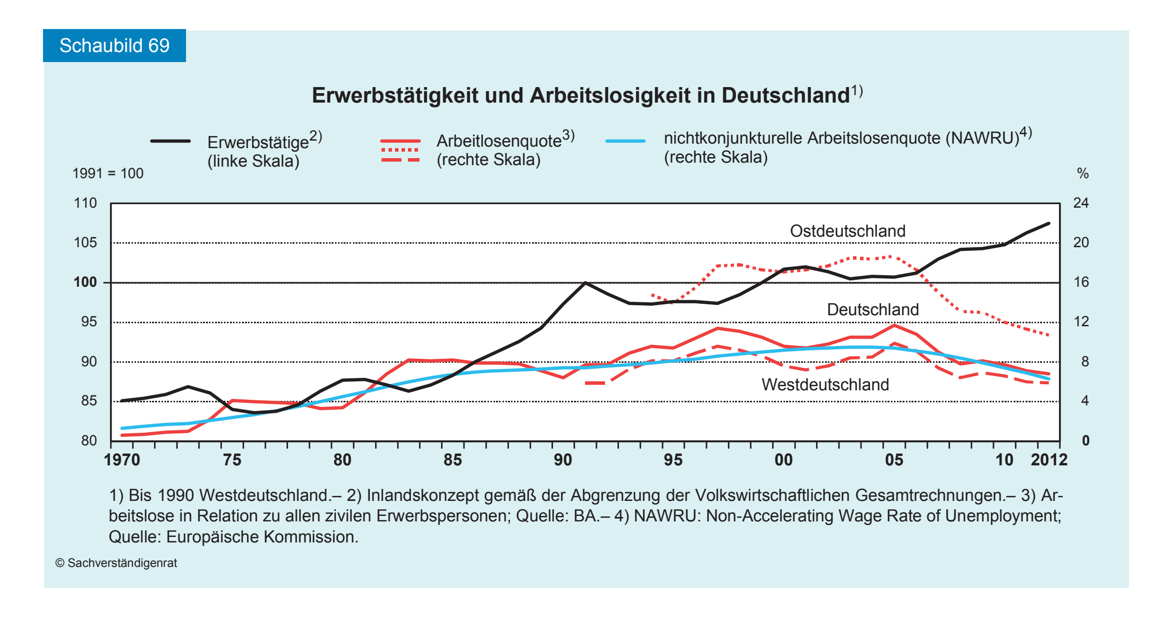
511. Im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern hat sich der deutsche Arbeitsmarkt in der jüngeren Vergangenheit ausgesprochen erfreulich entwickelt. Die Erwerbstätigkeit fällt so hoch aus wie nie zuvor, die Arbeitslosigkeit ist gegenüber dem Jahr 2005 stark zurückgegangen (Schaubild 69). Das „neue deutsche Arbeitsmarktwunder“ der vergangenen Jahre vereint zwei Phänomene. Zum einen wurden mit der Agenda 2010 Reservationslöhne gesenkt und flexible Beschäftigungsformen zugelassen, sodass die strukturelle Arbeitslosigkeit verringert wurde. Dabei bleibt allerdings offen, wie der deutsche Arbeitsmarkt eine künftige Strukturkrise wird verarbeiten können. Fraglich ist insbesondere, wie notwendige Allokationsprozesse von Arbeitskräften durch das institutionelle Regelwerk ermöglicht und unterstützt werden. Der bevorstehende **demografische Wandel** erfordert aber genau diese Flexibilität. Gleichzeitig dürfte er entsprechende Reformen erleichtern, da sich voraussichtlich ein Wandel vom Arbeitgeber- hin zum Arbeitnehmermarkt vollziehen wird.

Zum anderen wurden der konjunkturelle Rückenwind in der Mitte der 2000er-Jahre und die Trendwende bei der strukturellen Arbeitslosigkeit zum Aufbau von Arbeitszeit- und Überstundenkonten genutzt, die im Angesicht des **temporären Nachfrageschocks** im Jahr 2009 eine hohe interne Flexibilität ermöglichten. Dazu kam eine gute Gewinnsituation der Unternehmen, verknüpft mit einem relativ niedrigen Beschäftigungsstand, und die Unterstützung durch die Ausweitung der Kurzarbeit (Möller, 2010; Burda und Hunt, 2011; JG 2009 Ziffern 408 ff.). Offen bleibt, wie viel von diesen internen Puffern aktuell überhaupt wieder zur Verfügung stünde, wenn die gleiche Herausforderung sich noch einmal einstellen würde.

512. Längerfristig betrachtet fällt auf, dass die strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland seit Beginn der 1970er-Jahre bis Mitte des vergangenen Jahrzehnts kontinuierlich angestiegen ist. Die Arbeitslosenquote ging selbst in längeren Phasen steigender Erwerbstätigkeit nicht wesentlich zurück (Schaubild 69). Erst um das Jahr 2005 kam es zu einer Trendwende, die mehrere Gründe hatte: Dazu gehören moderate Lohnabschlüsse, der starke industrielle Exportsektor und nicht zuletzt die Arbeitsmarktreformen in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre. Ein positiver Effekt lässt sich insbesondere den Hartz-Reformen zuschreiben (Jacobi und Kluve, 2007; Caliendo und Hogenacker, 2012; Hertweck und Sigrist, 2012; Klinger et al., 2013). Das Zusammenführen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verbessert (Schaubild 70, Seite 288, links).

Schaubild 69

Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland[1]



1) Bis 1990 Westdeutschland.– 2) Inlandskonzept gemäß der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 3) Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen; Quelle: BA.– 4) NAWRU: Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment; Quelle: Europäische Kommission.

513. Die aktuelle Kritik hinsichtlich der Arbeitsmarktentwicklungen bezieht sich daher vor allem auf die Qualität von Beschäftigungsverhältnissen. Hier wird einerseits eine sich immer weiter spreizende Lohn- und Einkommensstruktur thematisiert und andererseits auf einen immer weiter anwachsenden Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse hingewiesen. Bei eingehender Betrachtung sind jedoch bisher keine dramatischen Fehlentwicklungen auszumachen (JG 2012 Ziffern 535 ff. und Ziffern 547 ff.).

514. Die Einkommensungleichheit liegt auf einem im internationalen Vergleich moderaten Niveau (Ziffern 676 ff.). Die zunehmende Ungleichheit der am Markt erzielten Arbeitsein-

kommen muss unter dem Gesichtspunkt der gleichzeitig zunehmenden Beschäftigung von weniger produktiven Arbeitnehmern gesehen werden. Im Hinblick auf den Anteil von Geringverdienern an der Gesamtbeschäftigung nimmt Deutschland im europäischen Vergleich zwar einen Spitzenplatz ein (Rhein, 2013). Dabei muss allerdings beachtet werden, dass die Niedriglohngrenze bei zwei Dritteln des Medianlohns liegt. Der relativ hohe Anteil an Geringverdienern spiegelt also zuvorderst die relativ große Spreizung der Löhne wider. Der Gedanke eines „Fördern und Fordern"-Ansatzes zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit verlangt sogar nach einer solchen Entwicklung, der mit staatlichen Umverteilungsmaßnahmen begegnet wird.

Gegen einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn

515. Der im internationalen Vergleich hohe Anteil von relativ niedrig entlohnten Beschäftigten ist einer der Gründe, warum vielen Beobachtern die Einführung von Lohnuntergrenzen offenbar mittlerweile unausweichlich scheint. Gerade dieser hohe Anteil von Geringverdienern lässt aber negative Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns wahrscheinlicher werden, denn seine **Bindungswirkung fällt größer aus**. Im internationalen Vergleich würde Deutschland mit einem Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro einen Spitzenplatz hinsichtlich des Verhältnisses von Mindest- zu Medianlohn einnehmen, das bis zu 62 % betragen könnte. Im Jahr 2011 hatte unter den OECD-Ländern Frankreich mit 60,1% den im Vergleich zum Medianlohn höchsten Mindestlohn (Kluve, 2013b).[2] Bei einer Höhe von 8,50 Euro wären in Deutschland etwa 17 %, bei 10 Euro über 25 % aller Arbeitnehmer betroffen (Brenke und Müller, 2013).

Das häufig vorgebrachte Argument, im internationalen Kontext gäbe es viele Beispiele für den weitgehend unschädlichen Einsatz von Mindestlöhnen, ist somit aus zwei Gründen unzutreffend: Zum einen ist der für Deutschland in Rede stehende Mindestlohn von 8,50 Euro relativ zum Lohngefüge bedeutsamer als in anderen Volkswirtschaften, etwa dem Vereinigten Königreich, wo dennoch negative Beschäftigungswirkungen in Sektoren mit vergleichsweise hoher Bindungswirkung auftraten (Machin et al., 2003). Zum anderen ist es widersinnig, derjenigen Volkswirtschaft, deren Arbeitsmarkt aufgrund seiner höheren internen Flexibilität am erfolgreichsten durch die Krise gekommen ist, ein institutionelles Charakteristikum anzuempfehlen, das strukturelle Anpassungen in zukünftigen Krisen deutlich erschweren würde.

516. Ein Mindestlohn von 8,50 Euro würde vor allem Arbeitnehmer in Ostdeutschland, in kleinen Betrieben, in konsumnahen Wirtschaftszweigen und insbesondere diejenigen mit ge-

[2] Der konkrete Rangplatz, den Deutschland im internationalen Vergleich einnehmen würde, schwankt je nach verwendeter Datenbasis und den zugrundeliegenden Berechnungsschemata. Der bereits seit einigen Jahren diskutierte flächendeckende Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro führt jedoch durchgehend zu einer Einordnung im internationalen Spitzenfeld (Kluve, 2013b). Man kann die Diskussion im Gegensatz zu den aktuellen Beiträgen der Arbeitsmarktforschung auf einen hypothetischen Mindestlohn fokussieren, der sich durch Rückrechnung der für das Jahr 2014 geplanten Einführung von 8,50 Euro auf das Jahr 2011, welches die Datenbasis für die Ermittlung der Lohnverteilung darstellt, ergibt. Eine derartige Rückrechnung führt zwar zu einem geringeren Anteil des hypothetischen Mindestlohns (von dann etwa 8,00 Euro) am Medianlohn des Jahres 2011: An der grundsätzlichen Einordnung ändert sich dadurch jedoch nichts. Nimmt man aus Vorsichtsgründen sogar einen noch niedrigeren hypothetischen Mindestlohn von 7,00 Euro an und konfrontiert diesen mit dem Medianlohn des Jahres 2011, dann läge Deutschland im internationalen Vergleich immer noch im Mittelfeld. Es handelt sich demnach in keiner Weise um einen harmlosen Eingriff.

ringer Qualifikation betreffen (Brautzsch und Schultz, 2013; Brenke und Müller, 2013). Diese Befürchtung wird durch die Kennzahlen zur Lohnstruktur in Deutschland aus einer im Auftrag des Sachverständigenrates für das Jahresgutachten 2012 erstellten Expertise untermauert (Fitzenberger, 2012). Die letztendlich zu erwartenden Arbeitsplatzverluste dürften sich dann zunächst auf diese Personengruppen konzentrieren (Ziffern 482 ff.; JG 2006 Kasten 22). Es besteht die große Gefahr, dass **Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose, Zweitverdiener oder Jugendliche aus dem Arbeitsmarkt gedrängt** werden, wie sich dies beispielsweise in Frankreich beobachten ließ (Abowd et al., 2000).

Eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik muss sich allerdings speziell an den Erwerbschancen dieser Personengruppen messen lassen (JG 2005 Ziffer 255). Der Erwerbsbeteiligung von Jugendlichen abträglich wäre ebenso eine Ausweitung von branchenspezifischen Mindestlöhnen auf Praktikanten. Damit würde eine unnötige Hürde für den Eintritt in den Arbeitsmarkt hochgezogen. Der Fokus der Arbeitsmarktpolitik sollte vielmehr auf der Aus- und Weiterbildungspolitik liegen, um den Übergang aus der Ausbildung (einschließlich Praktika) in eine Festanstellung zu unterstützen.

517. Die aktuelle Diskussion um die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns in der Größenordnung um 8,50 Euro erscheint gerade angesichts der letztlich uneindeutigen Evidenz zu seiner Wirkung **mehr als leichtfertig**: Wenn doch unklar ist, ob die Maßnahme – von der ihre Befürworter bestenfalls einen geringen Beitrag zum Abbau der Lohnungleichheit erhoffen können – hohe Beschäftigungsverluste nach sich ziehen könnte, darf sie doch schon aus Gründen der **Risikovorsorge** nicht rücksichtslos umgesetzt werden. Ein Medikament mit fragwürdiger Wirkung, das möglicherweise starke Nebenwirkungen aufweist, würde wohl kaum zum Einsatz kommen.

Dabei ist noch nicht einmal davon auszugehen, dass ein Mindestlohn – trotz einer deutlichen Lohnkompression am unteren Rand – nennenswerte Wirkungen auf die Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen hätte (Brenke and Müller, 2013). Eine weitere Studie berücksichtigt die Verteilung von Niedriglohnempfängern über die Haushalte, das Zusammenspiel mit dem Sozialversicherungssystem sowie mögliche negative Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung und Steigerungen des allgemeinen Preisniveaus in einer Gesamtschau (Müller und Steiner, 2013). Diese Simulationsstudie zeigt ebenfalls keine bedeutsamen Effekte eines Mindestlohns auf die Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen.

518. Durch das Sozialversicherungssystem sind in Deutschland angebotsseitig bereits Untergrenzen für die am Markt zu erzielenden Lohneinkommen impliziert. Zudem sind die Arbeitnehmer arbeitsrechtlich bereits in ausreichender Weise vor Lohndumping geschützt. Bei möglichen Vergehen, wie sittenwidrigen Niedriglöhnen oder missbräuchlich angewendeten Werkverträgen, bedarf es mithin einer stärkeren Kontrolle und Anwendung der bestehenden Gesetze, jedoch keiner zusätzlichen Regulierung. Ein Mindestlohn wird derlei Rechtsverstöße nicht verhindern können. Hingegen ist absehbar, dass es insbesondere im Niedriglohnbereich wieder zu mehr Schwarzarbeit kommen dürfte.

519. Die Anzahl von sozialversicherungspflichtig vollzeitbeschäftigten „Aufstockern“ (ohne Auszubildende), deren Arbeitsentgelte so niedrig sind, dass sie zusätzlich Arbeitslosengeld II (ALG II) beziehen müssen, war mit weniger als 200 000 Personen im ersten Quartal 2013 sehr klein. Dies entsprach weniger als 1 % aller in Vollzeit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

In den allermeisten Fällen handelt es sich beim gleichzeitigen Bezug von ALG II und Einkommen aus Erwerbstätigkeit um einen eher geringen Hinzuverdienst zum ALG II und weniger um eine Aufstockung sehr geringer Einkommen: Im ersten Quartal 2013 waren von etwa 4,45 Millionen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten knapp 30 % erwerbstätig. Von diesen rund 1,3 Millionen Personen gingen über 90 % einer abhängigen Beschäftigung nach, wovon allerdings nur etwa 25 %, rund 290 000 Personen, ein Einkommen von mehr als 850 Euro erzielten.

Sozialpolitisch bedeutsam sind in diesem Zusammenhang lediglich die niedrigen Arbeitsentgelte solcher Arbeitnehmer, die in Vollzeit beschäftigt sind. Im ersten Quartal 2013 gingen durchschnittlich nur etwa 212 000 ALG II-Bezieher einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung nach, darunter knapp 27 000 Auszubildende. Im Vergleich zur Gesamtgruppe aller erwerbstätigen Leistungsbezieher befinden sich nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit unter den vollzeitbeschäftigten ALG II-Beziehern (ohne Auszubildende) überproportional viele Personen in Paar-Haushalten mit Kindern. Der Typ der Bedarfsgemeinschaft spielt hier eine entscheidende Rolle, da größere Haushalte ein höheres Einkommen benötigen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Die Anzahl alleinstehender sozialversicherungspflichtig Beschäftigter (einschließlich Auszubildende), die parallel ALG II beziehen, lag im ersten Quartal 2013 hingegen gerade einmal bei knapp 150 000 Personen.

520. Vor diesem Hintergrund sollten eher die bestehenden Mini- und Midijob-Regelungen überdacht werden, die sich nicht als sonderlich förderlich für die ursprünglichen Zielgruppen erwiesen haben (RWI und ISG, 2006). Der Sachverständigenrat hat in seiner Expertise 2006 einen Vorschlag für ein zielgenaueres Kombilohnmodell unterbreitet. Denn gerade für die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt müssen die Hürden so niedrig wie möglich ausfallen.

521. Im deutschen Institutionengeflecht muss ein flächendeckender gesetzlicher **Mindestlohn daher abgelehnt** werden, ebenso wie von staatlicher Hand gesetzte sektor- oder regionalspezifische Lohnuntergrenzen. Ebenfalls abzulehnen ist eine Ausweitung von tariflichen Lohnuntergrenzen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf mehr Branchen, wenn dies auf Betreiben der Tarifvertragspartner geschehen würde. Das Beispiel des Post-Mindestlohns hat gezeigt, wie solche Markteingriffe Wettbewerb unterbinden und damit volkswirtschaftlich schaden (Monopolkommission, 2008, 2010).

Problematisch ist vor allem die zu erwartende Zementierung von Insider-Outsider-Mustern, die berufliche Mobilität behindern. Somit würden die gesamtwirtschaftliche Dynamik und die individuellen Aufstiegschancen schlechter ausfallen. Politökonomisch besteht sowohl bei einem flächendeckenden als auch bei branchenspezifischen Mindestlöhnen die große Gefahr,

dass es – von Partikularinteressen geleitet – im Zeitverlauf zu starken Anhebungen des Mindestlohns kommt. In zukünftigen Krisen wären massive Beschäftigungsverluste zu befürchten, wenn der dann zu hohe Mindestlohn als Sperrklinke greift.

Mehr Flexibilität, statt mehr Regulierung

522. Mit Blick auf die atypische Beschäftigung, die neben Minijobs noch Zeitarbeit, befristete und Teilzeit-Beschäftigung umfasst, ist ebenfalls festzustellen, dass es in der jüngeren Vergangenheit zu keinen wesentlichen Zuwächsen gekommen ist, die zudem nur teilweise auf institutionelle Reformen zurückzuführen sind (Walwei, 2013). Der Anteil der atypisch Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten verharrt seit dem Jahr 2006 bei etwa 22 % (Statistisches Bundesamt, 2013; JG 2012 Ziffer 536). Vielmehr ist ein deutlicher Anstieg sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze zu verzeichnen (Ziffern 145 ff.).

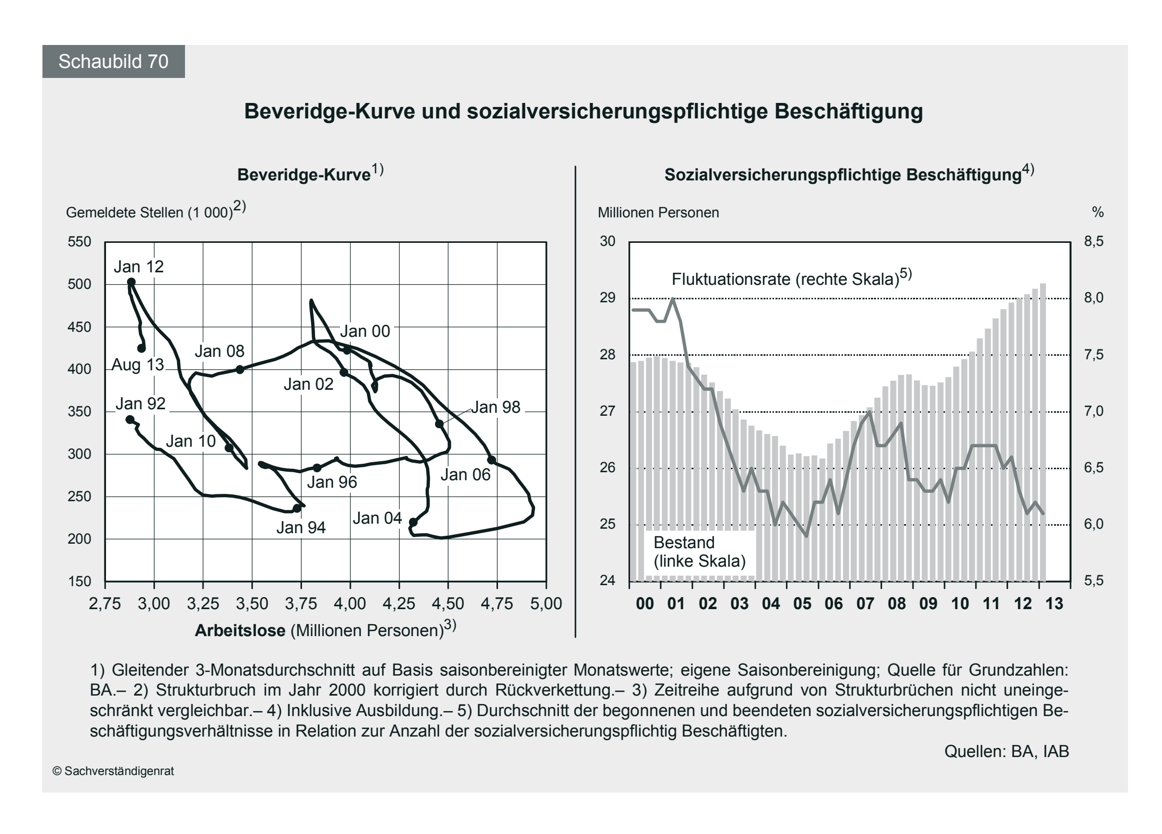
523. Selbst wenn man die angesprochenen Entwicklungen als kritisch ansieht, lässt sich daraus **kein Bedarf an mehr staatlicher Regulierung** im Arbeitsrecht ableiten. Deutschland verfügt im internationalen Vergleich nach wie vor über einen sehr rigiden Arbeitsmarkt. Zudem generiert das Arbeitsrecht ein nicht unerhebliches Maß an Unsicherheit für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer (Berger und Neugart, 2012). Die Erfolge seit dem Jahr 2005 sind vor allem der internen Flexibilität des Arbeitsmarkts, mit der die Krise im Jahr 2009 gemeistert wurde, und einer stärkeren preislichen Flexibilität zu verdanken (Giannelli et al., 2013). Hingegen fällt die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt nach Berechnungen des IAB aktuell sogar deutlich geringer aus als zu Beginn der 2000er-Jahre. Das heißt, Arbeitsplatzwechsel und Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit sind relativ selten (Schaubild 70, rechts). Die momentan gute Arbeitsmarktsituation ist also mit darauf zurückzuführen, dass die Anzahl von Entlassungen und Kündigungen gesunken ist, weniger auf einen Zuwachs von Einstellungen.

Zudem gehen eine geringe Dynamik und stärkere Schwankungen im Konjunkturverlauf tendenziell Hand in Hand (Gartner et al., 2012). Dies ist nicht nur im Hinblick auf das Innovations- und Gründungsgeschehen und damit das Wachstumspotenzial kritisch zu sehen. Eine breite gesellschaftliche Akzeptanz für individuelle Einkommensunterschiede ist gefährdet, wenn keine **Aufstiegschancen** vorhanden sind (Ziffer 687).

524. Der Sachverständigenrat sieht hingegen insgesamt **weiteren Reformbedarf** am Arbeitsmarkt. Mit Perspektive auf eine langfristig tragfähige Arbeitsmarktordnung muss die **Durchlässigkeit des Arbeitsmarkts** erhöht werden. Dies könnte durch klare arbeitsrechtliche Kündigungsregeln erreicht werden, beispielweise eindeutige Abfindungsansprüche nach Dauer der Betriebszugehörigkeit (JG 2006 Ziffern 559 ff.). Zum einen würde so die Einstellungsbereitschaft von Unternehmen erhöht und Erneuerungsprozesse würden beschleunigt. Zudem ist davon auszugehen, dass die Bereitschaft, in den Aufbau von Humanvermögen zu investieren, bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern steigt. Das Produktions- und Wachstumspotenzial wird so gestärkt, was für die Finanzierung des deutschen Sozialversicherungssystems essenziell ist.

Schaubild 70

Beveridge-Kurve und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung



1) Gleitender 3-Monatsdurchschnitt auf Basis saisonbereinigter Monatswerte; eigene Saisonbereinigung; Quelle für Grundzahlen: BA.– 2) Strukturbruch im Jahr 2000 korrigiert durch Rückverkettung.– 3) Zeitreihe aufgrund von Strukturbrüchen nicht uneingeschränkt vergleichbar.– 4) Inklusive Ausbildung.– 5) Durchschnitt der begonnenen und beendeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in Relation zur Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Quellen: BA, IAB

525. Zum anderen beugt ein solcher Weg einer Segmentierung des Arbeitsmarkts in Form von Dualismus vor. Der deutsche Arbeitsmarkt ist noch weit von Verhältnissen wie beispielsweise in Spanien entfernt. Dennoch lässt sich in Ansätzen eine Zweiteilung des Arbeitsmarkts erkennen (Eichhorst und Tobsch, 2013; Garz, 2013). Ein möglichst einheitliches Arbeitsrecht ist daher ebenfalls unter dem Aspekt der **Chancengleichheit und der Teilhabe** aller Erwerbspersonen anzustreben. Die Anreize, Zeitarbeit und Befristungsmöglichkeiten vorherrschend als „Krücken" zur Aufrechterhaltung externer Flexibilität zu nutzen, müssen so gering wie möglich gehalten werden. Prinzipiell sind diese Erwerbsformen aber sinnvolle Teile einer flexiblen Arbeitsmarktordnung, um Anpassungen der Beschäftigung in Betrieben zu ermöglichen.

Zudem ist die Möglichkeit, solche Beschäftigungsverhältnisse einzugehen, in einem rigiden Arbeitsmarkt notwendig, um für Einsteiger und Arbeitslose ein Sprungbrett in reguläre Beschäftigung zu schaffen, wenngleich die empirische Evidenz hierzu gemischt ausfällt (Booth et al., 2002; Göbel und Verhofstadt, 2008; Kluve et al., 2011). Generell dürften geringere Hürden für Übertritte in den ersten Arbeitsmarkt ebenfalls die Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erhöhen.

526. An dieser Stelle ist die **aktive Arbeitsmarktpolitik** gefordert. Durch die positive Arbeitsmarktentwicklung hat sich mittlerweile ein Kern verfestigter Arbeitslosigkeit herauskristallisiert, dessen Vermittlung in Arbeit besonders schwierig ist. Die Evaluation im Zuge der Instrumentenreform der Bundesagentur für Arbeit hat mit dazu beigetragen, AAMP effizienter und effektiver auszurichten (Heyer et al., 2012). Die passgenaue Zuordnung von Teilnehmern zu AAMP-Maßnahmen sollte weiter verbessert werden. In Zukunft könnten außerdem

berufliche Wiedereinsteiger länger mit Qualifikations- und Fortbildungsmaßnahmen begleitet werden, um Klebeeffekte zu erhöhen.

Fazit

527. Insgesamt besteht in Deutschland trotz der jüngsten Erfolge **kein Anlass zur Selbstgefälligkeit**. Vielmehr steht die Arbeitsmarktpolitik weiter vor großen Herausforderungen (Dietz et al., 2013). Man kann nicht davon ausgehen, dass die institutionelle Ausgestaltung des deutschen Arbeitsmarkts nach Umsetzung der Hartz-Reformen ein und für allemal die ideale Balance zwischen der Abfederung von Herausforderungen und der Befähigung zur Erneuerung gefunden hat. Den eingeschlagenen Institutionenpfad wieder zu verlassen, indem noch stärker regulierend in den Arbeitsmarkt eingegriffen wird, ist nicht zielführend. Die Beschäftigungschancen vieler Erwerbspersonen würden nachhaltig geschwächt.

528. Die aktuelle Widerstandsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarkts hat vielmehr die Ausgangsposition geschaffen, die Arbeitsmarktinstitutionen so auszugestalten, dass die Teilhabe aller Erwerbspersonen weiter gestärkt wird. Insbesondere bei Arbeitsmarktreformen zahlt es sich aus, einen langen Atem zu haben. Erfolge stellen sich keinesfalls kurzfristig ein und sind oftmals nur schwer einzelnen Reformen zuzuordnen. Daher bietet sich ein maßvolles Vorgehen an. In vielen Fällen sieht sich die Arbeitsmarktpolitik mit widerstreitenden Zielen konfrontiert, die gegeneinander abgewogen werden müssen.

529. Flankiert werden muss eine solche Arbeitsmarktpolitik von institutionellen Reformen in anderen Politikbereichen, welche die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft nachhaltig stärken. Der Sachverständigenrat unterbreitet diesbezüglich regelmäßig Vorschläge. Hierzu zählen speziell Verbesserungen im Aus- und Weiterbildungssystem (JG 2009 Ziffern 441 ff.) und ein Steuer- und Abgabensystem, das Investitionen in Humanvermögen und Sachkapital unterstützt (Ziffern 602 ff., 618 ff., 640 ff., 705). Letztendlich spiegelt eine gute Arbeitsmarktsituation immer eine insgesamt konsistente Wirtschaftspolitik wider.

Eine andere Meinung

530. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zur Frage der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns und zur Notwendigkeit weiterer Reformen am Arbeitsmarkt eine abweichende Meinung.

531. Die Mehrheit des Rates sieht bei der **Einführung von Mindestlöhnen** „die große Gefahr, dass Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose, Jugendliche oder Zweitverdiener aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden“ (Ziffer 516). Die aktuelle Diskussion um die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns in der Größenordnung um 8,50 Euro erscheine gerade angesichts der letztlich uneindeutigen Evidenz zu seiner Wirkung mehr als leichtfertig. Die schädlichen Effekte würden sich dabei aus der hohen Bindungswirkung ergeben, die daraus resultiere, dass Deutschland mit einem Mindestlohn von 8,50 Euro einen Spitzenplatz hinsichtlich des Verhältnisses von Mindestlohn zu Medianlohn einnehmen würde.

532. Die **Relation von Mindestlohn zu Medianlohn**, der Kaitz-Index, lässt sich für Deutschland zum einen anhand der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) errechnen. Hier ergibt sich für das Jahr 2011 ein Median für den Bruttostundenlohn für Vollzeitbeschäftigte von 15,00 Euro (Brautzsch und Schultz, 2013). Zum anderen kann für den Medianlohn die Verdienststrukturerhebung herangezogen werden. Hier wird für das Jahr 2010 ein Median für den Bruttostundenlohn von 15,46 Euro in Preisen des Jahres 2005 ausgewiesen (Fitzenberger, 2012).

Die von der OECD errechneten Daten für das Verhältnis von Mindestlohn zu Medianlohn in ihren Mitgliedstaaten stammen aus dem Jahr 2011. Wenn man den für das Jahr 2014 geplanten Mindestlohn von 8,50 Euro im internationalen Vergleich angemessen einordnen will, muss man ihn über einen Zeitraum von 3 Jahren auf das Jahr 2011 zurückrechnen. Dazu wird unterstellt, dass sich der Mindestlohn über einen Zeitraum von drei Jahren genauso entwickelt hätte wie die Effektivlöhne. Zudem muss der auf Preise des Jahres 2010 umgerechnete Wert aus der Verdienststrukturerhebung in gleicher Weise auf das Jahr 2011 hochgerechnet werden.

Aus diesen Berechnungen ergibt sich, dass Deutschland mit einem Mindestlohn von 8,50 Euro bei beiden unterschiedlich ermittelten Medianlöhnen keinesfalls auf einem internationalen Spitzenplatz liegen würde. Die aus der Verdienststrukturerhebung abgeleitete Relation von Mindestlohn zu Medianlohn ergibt für Deutschland vielmehr **einen Platz im internationalen Mittelfeld** (Schaubild 71).

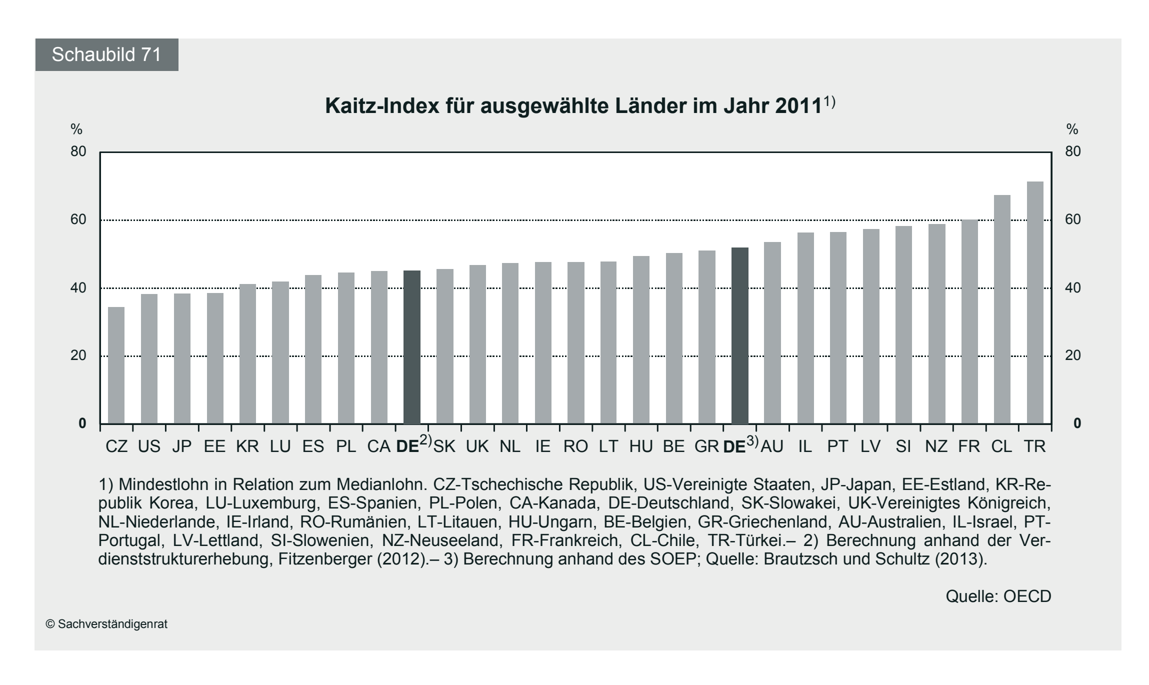


Schaubild 71

Kaitz-Index für ausgewählte Länder im Jahr 2011[1)]

1) Mindestlohn in Relation zum Medianlohn. CZ-Tschechische Republik, US-Vereinigte Staaten, JP-Japan, EE-Estland, KR-Republik Korea, LU-Luxemburg, ES-Spanien, PL-Polen, CA-Kanada, DE-Deutschland, SK-Slowakei, UK-Vereinigtes Königreich, NL-Niederlande, IE-Irland, RO-Rumänien, LT-Litauen, HU-Ungarn, BE-Belgien, GR-Griechenland, AU-Australien, IL-Israel, PT-Portugal, LV-Lettland, SI-Slowenien, NZ-Neuseeland, FR-Frankreich, CL-Chile, TR-Türkei.– 2) Berechnung anhand der Verdienststrukturerhebung, Fitzenberger (2012).– 3) Berechnung anhand des SOEP; Quelle: Brautzsch und Schultz (2013).

Quelle: OECD

533. Zu Recht wird in diesem Kapitel eine evidenzbasierte Politikberatung gefordert. Doch für die „**große Gefahr**“ negativer Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns wird von der Mehrheit der Ratsmitglieder **keine überzeugende empirische Evidenz** vorgelegt. Die Mehrheit stellt vielmehr selbst fest, dass die bisherigen Evaluationsergebnisse auf eher geringe Be-

schäftigungswirkungen eines Mindestlohns hindeuten. In der Tat lassen sich in der Literatur sehr viele Studien finden, die zu dem eindeutigen Ergebnis kommen, dass von Mindestlöhnen keine signifikanten negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung zu erwarten sind.

- Studien, die im Jahr 2011 von renommierten Forschungsinstituten zu den Beschäftigungswirkungen branchenspezifischer Mindestlöhne für acht Branchen in **Deutschland** erstellt wurden, zeigen durchweg keine signifikanten negativen Beschäftigungseffekte (Bosch und Weinkopf, 2012).
- Für das **Vereinigte Königreich** stellt die Low Pay Commission in ihrem aktuellen Bericht fest, dass der flächendeckende Mindestlohn seit seiner Einführung im Jahr 2001 keine signifikanten negativen Beschäftigungseffekte gehabt habe (Department for Business, Innovation and Skills, 2013). Manning (2012) spricht sogar von einem „durchschlagenden Erfolg".
- Eine umfassende Übersicht von aktuellen Studien (Schmitt, 2013) sowie Metastudien zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen in den **Vereinigten Staaten** (Doucouliagos und Stanley, 2009; Belman und Wolfson, 2013) kommen ebenfalls zu dem Befund, dass sich keine signifikanten negativen Beschäftigungseffekte erkennen lassen.

534. Es gibt also keine uneindeutige, sondern vielmehr eine eindeutige Evidenz, dass von Mindestlöhnen, wenn sie angemessen ausgestaltet sind, **keine signifikanten Beschäftigungsverluste** ausgehen.

535. Nicht geteilt wird auch die Auffassung der Mehrheit des Rates, wonach noch weiterer **Reformbedarf** am Arbeitsmarkt bestehe. Wiederum wird für diese Forderung keine empirische Evidenz angeführt. Grundsätzlich zeigt sich der in diesem Kapitel herausgestellte interessante Befund, dass „der deutsche Arbeitsmarkt (…) weiterhin mit zu den am stärksten regulierten der Welt" zählt (Ziffer 452). Gleichzeitig steht außer Zweifel, dass sich der deutsche Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren und insbesondere in der starken Rezessionsphase des Jahres 2009 als ebenso dynamisch wie robust erwiesen hat. Offensichtlich ist die weithin geforderte hohe Flexibilität des Arbeitsmarkts weder eine hinreichende noch eine notwendige Bedingung für eine gute Beschäftigungssituation. Hierfür sprechen jedenfalls zahlreiche Studien und Metastudien, die keinen systematischen Zusammenhang zwischen dem Grad des Kündigungsschutzes und der Arbeitslosigkeit oder der Beschäftigung finden (Bassanini und Duval, 2006; Skendinger, 2011, Can, 2013). Eine neuere Studie kommt zu dem Ergebnis, dass es selbst für den häufig festgestellten negativen Einfluss auf die Beschäftigung junger Menschen keine Evidenz gebe (Noelke, 2011).

536. Die Bedeutung der Einkommensverteilung nicht nur für den sozialen Konsens in einer Gesellschaft, sondern auch für ein **nachhaltiges und damit größere Krisen vermeidendes Wirtschaftswachstum** wird seit mehreren Jahren von zahlreichen Ökonomen betont (Kumhof und Rancière, 2010; Berg und Ostry, 2011; Piketty und Saez, 2012). So gesehen ist eine Politik, die sich darum bemüht, die wachsende Ungleichheit der Einkommensverteilung in Deutschland (Ziffern 692 ff.) zumindest teilweise zu korrigieren, alles andere als rückwärts-

gewandt. Sie ist vielmehr ein wichtiger Beitrag für ein stabiles Wachstum, das durch eine breit angelegte Konsumnachfrage gestärkt wird.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Literatur zum Kapitel

Abowd, J.M., F. Kramarz, T. Lemieux und D.N. Margolis (2000), Minimum wages and youth employment in France and the United States, in: Blanchflower, D.G. und R.B. Freeman (Hrsg.), *Youth employment and joblessness in advanced countries*, University of Chicago Press, Chicago, 427-472.

Acemoglu, D., S. Johnson und J.A. Robinson (2005), Institutions as a fundamental cause of long-run growth, in: Aghion, P. und S.N. Durlauf (Hrsg.): *Handbook of Economic Growth* 1A, Elsevier, Amsterdam, 386-472.

Alesina, A., S. Ardagna und F. Trebbi (2006), Who adjusts and when? The political economy of reforms, *IMF Staff Papers* 53, 1-29.

Andersen, T.M. und M. Svarer (2012), Active labour market policies in a recession, *IZA Journal of Labor Policy* 1:7.

Andersen, T.M. und M. Svarer (2007), Flexicurity – Labour market performance in Denmark, *CESifo Economic Studies* 53, 389-429.

Arpaia, A. und G. Mourre (2012), Institutions and performance in European labour markets: Taking a fresh look at evidence, *Journal of Economic Surveys* 26, 1-41.

Avdagic, S. und P. Salardi (2013), Tenuous link: Labour market institutions and unemployment in advanced and new market economies, *Socio-Economic Review* 11, 739-769.

Baccaro, L. und D. Rei (2007), Institutional determinants of unemployment in OECD countries: Does the deregulatory view hold water?, *International Organization* 61, 527-569.

Balleer, A., B. Gehrke, W. Lechthaler und C. Merkl (2013), *Does short-time work save jobs? A business cycle analysis*, IZA Discussion Paper No. 7475, Bonn.

Bartz, K. und N. Fuchs-Schündeln (2012), The role of borders, languages, and currencies as obstacles to labor market integration, *European Economic Review* 56, 1148-1163.

Bassanini, A. und R. Duval (2009), Unemployment, institutions, and reform complementarities: Re-assessing the aggregate evidence for OECD countries, *Oxford Review of Economic Policy* 25, 40-59.

Bauer, T.K., S. Bender und H. Bonin (2007), Dismissal protection and worker flows in small establishments, *Economica* 74, 804-821.

Bauer, T.K., M. Fertig und C.M. Schmidt (2009), *Empirische Wirtschaftsforschung: Eine Einführung*, Springer, Berlin.

Bauernschuster, S. (2013), Dismissal protection and small firms' hirings: Evidence from a policy reform, *Small Business Economics* 40, 293-307.

Bentivogli, C. und P. Pagano (1999), Regional disparities and labour mobility: The Euro-11 versus the USA, *LABOUR* 13, 737-760.

Bentolila, S., T. Boeri und P. Cahuc (2010), *Ending the scourge of dual labour markets in Europe*, VoxEU.org, 12. Juli.

Berger, H. und M. Neugart (2012), How German labor courts decide: An econometric case study, *German Economic Review* 13, 56-70.

Berlin Youth Summit (2013), *Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung in den Mitgliedstaaten*, Erklärung der EU-Arbeitsminister und des Kommissars für Arbeit, Soziales und Integration, angenommen auf der Konferenz zur Jugendbeschäftigung, Berlin, 3. Juli.

Bernal-Verdugo, L.E., D. Furceri und D.M. Guillaume (2012), *Crises, labor market policy, and unemployment*, IMF Working Paper 12/65, Washington, DC.

Bertola, G., J. Driffill, H. James, H.-W. Sinn, J.-E. Sturm und Á. Valentinyi (2013), Chapter 3: Labour market reform and youth unemployment, *EEAG Report on the European Economy*, 73-94.

Bertoli, S., H. Brücker und J. Fernández-Huertas Moraga (2013), *The European crisis and migration to Germany: Expectations and the diversion of migration flows*, IZA Discussion Paper No. 7170, Bonn.

Blanchard, O. und A. Landier (2002), The perverse effects of partial labour market reform: Fixed-term contracts in France, *Economic Journal* 112, F214-F244.

Blanchard, O. und J. Wolfers (2000), The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: The aggregate evidence, *Economic Journal* 110, 1-33.

Boeri, T. (2011), Institutional reforms and dualism in European labor markets, in: Ashenfelter, O.C. und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics* 4B, Elsevier, Amsterdam, 1173-1236.

Boeri, T. und J.F. Jimeno (2005), The effects of employment protection: Learning from variable enforcement, *European Economic Review* 49, 2057-2077.

Boockmann, B., D. Gutknecht und S. Steffes (2008), Die Wirkung des Kündigungsschutzes auf die Stabilität „junger“ Beschäftigungsverhältnisse, *Journal for Labour Market Research* 41, 347-364.

Booth, A.L., M. Francesconi und J. Frank (2002), Temporary jobs: Stepping stones or dead ends?, *Economic Journal* 112, F189-F213.

Bouis, R., O. Causa, L. Demmou und R. Duval (2012), How quickly does structural reform pay off? An empirical analysis of the short-term effects of unemployment benefit reform, *IZA Journal of Labor Policy* 1:12, 1-12.

Boysen-Hogrefe, J., D. Groll, W. Lechthaler und C. Merkl (2010), The role of labor market institutions in the Great Recession, *Applied Economics Quarterly* 61, 65-88.

Brautzsch, H.-U. und B. Schultz (2013) *Im Fokus: Mindestlohn von 8,50 Euro – Wie viele verdienen weniger und in welchen Branchen arbeiten sie?*, IWH-Pressemitteilung 19/2013, Halle (Saale), 11. Juni.

Brenke, K. und K.-U. Müller (2013), Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel, *DIW Wochenbericht* 39/2013, 3-17.

Brücker, H., A. Hauptmann und E. Vallizadeh (2013), *Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien: Arbeitsmigration oder Armutsmigration?*, IAB-Kurzbericht 16/2013, Nürnberg.

Burda, M.C. und J. Hunt (2011), What explains the German labor market miracle in the Great Recession?, *Brookings Papers on Economic Activity* Frühjahr 2011, 273-319.

Cahuc, P. und Y. Algan (2009), Civic virtue and labor market institutions, *American Economic Journal: Macroeconomics* 1, 111-145.

Caliendo, M. und J. Hogenacker (2012), The German labor market after the Great Recession: Successful reforms and future challenges, *IZA Journal of European Labor Studies* 1:3.

Calvo, G. A., F. Coricelli und P. Ottonello (2012), *The labor market consequences of financial crises with or without inflation: Jobless and wageless recoveries*, NBER Working Paper 18480, Cambridge.

Card, D., R. Chetty und A. Weber (2007), The spike at benefit exhaustion: Leaving the unemployment system or starting a new job?, *American Economic Review* 97, 113-118.

Card, D., J. Kluve und A. Weber (2010), Active labour market policy evaluations: A meta-analysis, *Economic Journal* 120, F452-F477.

Card, D. und A.B. Krueger (1997), *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage*, Princeton University Press, Princeton.

Crépon, B., E. Duflo, M. Gurgand, R. Rathelot und P. Zamora (2013), Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment, *Quarterly Journal of Economics* 128, 531-580.

Cuñat, A. und M.J. Melitz (2012), Volatility, labor market flexibility, and the pattern of comparative advantage, *Journal of the European Economic Association* 10, 225-254.

Cuñat, A. und M.J. Melitz (2010), A many-country, many-good model of labor market rigidities as a source of comparative advantage, *Journal of the European Economic Association* 8, 434-441.

David, P.A. (1994), Why are institutions the ‚carriers of history'?: Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions, *Structural Change and Economic Dynamics* 5, 205-220.

Davis, S.J. und T. von Wachter (2011), Recessions and the costs of job loss, *Brookings Papers on Economic Activity* 43, 1-72.

De Grauwe, P. (2012), *Economics of monetary union*, Oxford University Press, Oxford.

Dickens, W.T. et al. (2007), How wages change: Micro evidence from the international wage flexibility project, *Journal of Economic Perspectives* 21, 195-214.

Dietz, M., J. Möller, U. Walwei und E. Weber (2013), *Ausbau auf solidem Fundament – Was am Arbeitsmarkt angepackt werden muss*, IAB-Forum Spezial 2013, Nürnberg.

Dolado, J.J. (2012), The pros and cons of the latest labour market reform in Spain, *Spanish Labour Law and Employment Relations Journal* 1, 22-30.

Dorsett, R. (2006), The New Deal for young people: Effect on the labour market status of young men, *Labour Economics* 13, 405-422.

Drazen, A. (2001), *Political economy in macroeconomics*, University Press Group, Bognor Regis.

Dube, A., T.W. Lester und M. Reich (2010), Minimum wage effects across state borders: Estimates using contiguous counties, *Review of Economics and Statistics* 92, 945-964.

Du Caju, P., E. Gautier, D. Momferatu und M. Ward-Warmedinger (2009), Institutional features of wage bargaining in 23 European countries, the US and Japan, *Ekonomia* 12, 57-108.

Eichhorst, W., M. Feil und P. Marx (2010), Crisis, what crisis? Patterns of adaptation in European labor markets, *Applied Economics Quarterly* 61, 29-64.

Eichhorst, W. und V. Tobsch (2013), *Has atypical work become typical in Germany? Country case studies on labour market segmentation*, SOEPpapers 596, DIW, Berlin.

Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton.

Europäische Kommission (2013a), *Beschäftigungsinitiative für junge Menschen*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2013) 144 final, Brüssel, 12. März.

Europäische Kommission (2013b), *Strengthening the social dimension of the economic and monetary union*, Communication from the commission to the European Parliament and the council, COM(2013) 690 provisoire, Brüssel 2. Oktober.

Europäische Kommission (2012), *Labour market developments in Europe 2012*, European Economy 5/2012, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.

Fahr, S. und F. Smets (2010), Downward wage rigidities and optimal monetary policy in a monetary union, *Scandinavian Journal of Economics* 112, 812-840.

Fiori, G., G. Nicoletti, S. Scarpetta und F. Schiantarelli (2012), Employment effects of product and labour market reforms: Are there synergies?, *Economic Journal* 122, F79-F104.

Fitzenberger, B. (2012), *Expertise zur Entwicklung der Lohnungleichheit in Deutschland*, Arbeitspapier 04/2012, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Fitzenberger, B. und R. Hujer (2002), Stand und Perspektiven der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, 139-158.

Flores, C.A., A. Flores-Lagunes, A. Gonzalez und T.C. Neumann (2012), Estimating the effects of length of exposure to instruction in a training program: The case of Job Corps, *Review of Economics and Statistics* 94, 153-171.

Fuest, C., A. Peichl und S. Siegloch (2013), *Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany*, IZA Discussion Paper No. 7390, Bonn.

Gartner, H., C. Merkl und T. Rothe (2012), Sclerosis and large volatilities: Two sides of the same coin, *Economics Letters* 117, 106-109.

Garz, M. (2013), Labour market segmentation: Standard and non-standard employment in Germany, *German Economic Review* 14, 349-371.

Gatti, D., C. Rault und A.-G. Vaubourg (2012), Unemployment and finance: How do financial and labour market factors interact?, *Oxford Economic Papers* 64, 464-489.

Giannelli, G.C., U. Jaenichen und T. Rothe (2013), *Doing well in reforming the labour market? Recent trends in job stability and wages in Germany*, IZA Discussion Paper No. 7580, Bonn.

Gielen, A.C. und K. Tatsiramos (2012), Quit behavior and the role of job protection, *Labour Economics* 19, 624-632.

Göbel, C. und E. Verhofstadt (2008), *Is temporary employment a stepping stone for unemployed school leavers?*, ZEW Discussion Paper No. 08-093, Mannheim.

Hall, P.A. und D. Soskice (2001), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press, Oxford.

Hartmann, M. und K. Reimer (2013), *Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der EU-Schuldenkrise auf den deutschen Arbeitsmarkt*, Statistischer Sonderbericht, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Helpman, E. und O. Itskhoki (2010), Labour market rigidities, trade and unemployment, *Review of Economic Studies* 77, 1100-1137.

Hertweck, M.S. und O. Sigrist (2012), *The aggregate effects of the Hartz reforms in Germany*, SOEPpapers 532, DIW, Berlin.

Heyer, G., S. Koch, G. Stephan und J. Wolff (2012), Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, *Journal for Labour Market Research* 45, 41-62.

Hijzen, A., L. Mondauto und S. Scarpetta (2013), *The perverse effects of job-security provisions on job security in Italy: Results from a regression discontinuity design*, IZA Discussion Paper No. 7594, Bonn.

Hodgson, G. (2002), The evolution of institutions: An agenda for future theoretical research, *Constitutional Political Economy* 13, 111-127.

Howell, D.R., B. Dean, G. Andrew und S. John (2007), Are protective labor market institutions at the root of unemployment? A critical review of the evidence, *Capitalism and Society* 2, 1-73.

Howell, D.R. und M. Rehm (2009), Unemployment compensation and high European unemployment: A reassessment with new benefit indicators, *Oxford Review of Economic Policy* 25, 60-93.

Jacobi, L. und J. Kluve (2007), Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany, *Journal for Labour Market Research* 40, 45-64.

Kahanec, M. (2012), *Labor mobility in an enlarged European Union*, IZA Discussion Paper No. 6485, Bonn.

Klinger, S., T. Rothe und E. Weber (2013), *Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen*, IAB-Kurzbericht 11/2013, Nürnberg.

Kluve, J. (2013a), *Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen*, Arbeitspapier 07/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Kluve, J. (2013b), *Mindestlohn von 8,50 Euro: Ein zu hoher Einstieg*, RWI-Position 53, Essen.

Kluve, J. (2012), *Active labor market programs and the business cycle*, Konferenzpapier, OECD/University of Maryland-Konferenz „Labor activation in times of high unemployment“, Paris, 14.-15. November 2011, mimeo.

Kluve, J. (2010), The effectiveness of European active labor market programs, *Labour Economics* 17, 904-918.

Kluve, J., C. Ehlert und S. Schaffner (2011), *Training + temp work = Stepping stone? – Evaluating an innovative activation program for disadvantaged youths*, Ruhr Economic Papers 249, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Kluve, J., H. Schneider, A. Uhlendorff und Z. Zhao (2012), Evaluating continuous training programmes by using the generalized propensity score, *Journal of the Royal Statistical Society: Series A* 175, 587-617.

Lechner, M. (2002), Eine wirkungsorientierte aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der Schweiz: Eine Vision – zwei Realitäten, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, 159-174.

Lechner, M. und C. Wunsch (2009), Are training programs more effective when unemployment is high?, *Journal of Labor Economics* 27, 653-692.

Lindbeck, A. und D.J. Snower (2001), Insiders versus outsiders, *Journal of Economic Perspectives* 15, 165-188.

Machin, S., A. Manning und L. Rahman (2003), Where the minimum wage bites hard: Introduction of minimum wages to a low wage sector, *Journal of the European Economic Association* 1, 154-180.

Manski, C.F. (2013), *Public policy in an uncertain world: Analysis and decisions*, Harvard University Press, Cambridge.

Manski, C.F. (1995), *Identification problems in the social sciences*, Harvard University Press, Cambridge.

Miao, J., P. Wang und L. Xu (2012), *Stock market bubbles and unemployment*, Boston University – Department of Economics Working Paper 2012-011, Boston.

Möller, J. (2012), Minimum wages in German industries: What does the evidence tell us so far?, *Journal for Labour Market Research* 45, 187-199.

Möller, J. (2010), The German labor market response in the world recession: De-mystifying a miracle, *Journal for Labour Market Research* 42, 325-336.

Möller, J. und M. König (2008), Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes?: Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft, *Journal for Labour Market Research* 41, 327-346.

Monopolkommission (2010), *Post 2009: Auf Wettbewerbskurs gehen*, Sondergutachten 57, Baden-Baden.

Monopolkommission (2008), *Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln,* Sondergutachten 51, Baden-Baden.

Mortensen, D.T. und C.A. Pissarides (1999), New developments in models of search in the labor market, in: Ashenfelter, O.C. und D. Card (Hrsg.) *Handbook of Labor Economics* 3B, Elsevier, Amsterdam, 2567-2627.

Müller, K.-U. und V. Steiner (2013) *Distributional effects of a minimum wage in a welfare state – The case of Germany*, Diskussionspapier, Freie Universität Berlin.

Neumark, D., J.M.I. Salas und W. Wascher (2013), *Revisiting the minimum wage-employment debate: Throwing out the baby with the bathwater?*, IZA Discussion Paper No. 7166, Bonn.

Neumark, D. und W.L. Wascher (2010), *Minimum wages*, MIT Press, Cambridge.

Neumark, D. und W.L. Wascher (2006), Minimum wages and employment, *Foundations and Trends in Microeconomics* 3, 1-182.

Nickell, S., L. Nunziata und W. Ochel (2005), Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?, *Economic Journal* 115, 1-27.

OECD (2013), *OECD employment outlook 2013*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2012), *OECD employment outlook 2012*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2010), *OECD employment outlook 2010*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2006), *OECD employment outlook 2006*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Orlandi, F. (2012), *Structural unemployment and its determinants in the EU countries*, European Economy – Economic Paper 455, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.

Paloyo, A.R., S. Schaffner und C.M. Schmidt (2013), Special issue on the economic effects of minimum wages in Germany: Editorial, *German Economic Review* 14, 255–257.

Pissarides, C.A. (2000), *Equilibrium unemployment theory*, MIT Press, Cambridge.

Rat der Europäischen Union (2013), *European alliance for apprenticeships*, Erklärung des Rates, Luxemburg, 15. Oktober.

Rat der Europäischen Union (2010), *Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten*, Beschlüsse des Rates 2010/707/EU.

Rhein, T. (2013), *Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich*, IAB-Kurzbericht 15/2013, Nürnberg.

Rogerson, R., R. Shimer und R. Wright (2005), Search-theoretic models of the labor market: A survey, *Journal of Economic Literature* 43, 959-988.

Rothe, T. (2010), Tägliche Dynamik auf dem deutschen Arbeitsmarkt, *Wirtschaftsdienst* 90, 64-66.

RWI und ISG (2006), *Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission*, Arbeitspaket 1, Modul 1f – Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales – Endbericht, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Essen.

Sachs, A. und F. Schleer (2013), *Labour market performance in OECD countries: A comprehensive empirical modelling approach of institutional interdependencies*, WWWforEuropeWorking Paper No. 7, WWWforEurope: Welfare, Wealth and Work, Wien.

Saint-Paul, G. (2002), Employment protection, international specialization, and innovation, *European Economic Review* 46, 375-395.

Saint-Paul, G. (2000), *The political economy of labour market institutions*, Oxford University Press, Oxford.

Saint-Paul, G. (1997), Is labour rigidity harming Europe’s competitiveness? The effect of job protection on the pattern of trade and welfare, *European Economic Review* 41, 499-506.

Schivardi, F. und R. Torrini (2008), Identifying the effects of firing restrictions through size-contingent differences in regulation, *Labour Economics* 15, 482-511.

Schmidt, C.M. (2013), *Politikberatung und Evaluationskultur in Deutschland*, Vorlesungsreihe „Wissenschaftliche Politikberatung“, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften und Leibniz-Gemeinschaft, Berlin, mimeo.

Schmidt, C.M. (2009), Wirtschaftswissenschaft und Politikberatung in Deutschland: Bedeutung, Möglichkeiten und Grenzen der Kausalanalyse, in: Belke, A., H.-H. Kotz, S. Paul und C.M. Schmidt (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik im Zeichen europäischer Integration: Festschrift für Wim Kösters anlässlich seines 65. Geburtstages*, Duncker & Humblot, Berlin, 19-36.

Schmidt, C.M. (2007), Policy evaluation and economic policy advice, *AStA Advances in Statistical Analysis* 91, 379-389.

Schmidt, C.M. (1999), *Knowing what works: The case for rigorous program evaluation*, IZA Discussion Paper No. 77, Bonn.

Schochet, P.Z., J. Burghardt und S. McConnell (2008), Does Job Corps work? Impact findings from the national Job Corps study, *American Economic Review* 98, 1864-1886.

Siebert, H. (1997), Labor market rigidities: At the root of unemployment in Europe, *Journal of Economic Perspectives* 11, 37-54.

Statistisches Bundesamt (2013), *Atypische Beschäftigung sinkt 2012 bei insgesamt steigender Erwerbstätigkeit*, Pressemitteilung Nr. 285, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 28. August.

Streeck, W. (2010), *E pluribus unum? Varieties and commonalities of capitalism*, MPIfG Discussion Paper 10/12, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Stüber, H. und T. Beissinger (2012), Does downward nominal wage rigidity dampen wage increases?, *European Economic Review* 56, 870-887.

Turrini, A. (2013), Fiscal consolidation and unemployment: Does EPL matter? – A look at EU countries, *IZA Journal of Labor Policy* 2:8.

Walwei, U. (2013), Times of change: What drives the growth of work arrangements in Germany?, *Journal for Labour Market Research*, 1-22.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2013) *Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik*, Gutachten des Wissenschaftliches Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

Zimmermann, K. (2013), *The mobility challenge for growth and integration in Europe*, IZA Policy Paper No. 69, Bonn.

Literatur zum Minderheitsvotum

Bassanini, A und R. Duval (2006), *Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions*, OECD Economics Department Working Paper No. 486, Paris.

Belman, D. und P. Wolfson (2013), *Does employment respond to the minimum wage? A meta-analysis of recent studies from the new minimum wage research*, Arbeitspapier, The Upjohn Institute, Kalamazoo.

Berg, A.G.und J.D. Ostry (2011) *Inequality and unsustainable growth: Two sides of the same coin?* IMF Staff Discusssion Note SDN/11/08, Washington, DC, 8. April.

Brautzsch, H.-U. und B. Schultz (2013), *Im Fokus: Mindestlohn von 8,50 Euro – Wie viele verdienen weniger, und in welchen Branchen arbeiten sie*?, IWH-Pressemitteilung 19/2013, Halle (Saale), 11. Juni.

Bosch, G. und C. Weinkopf (2012), *Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen*, WISO Diskurs, Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Can, R. (2013), *The impact of employment protection legislation on the employment rate in selected OECD countries*, Master's thesis an der Georgetown University, Washington, DC.

Department for Business, Innovation and Skills (2013), *Interim government evidence for the low pay commission's 2014 Report*, London.

Doucouliagos, H. und T.D. Stanley (2009), Publication selection bias in minimum-wage research? A meta-regression analysis, *British Journal of Industrial Relations* 47, 406-428.

Kumhof, M. und R. Rancière (2010), *Inequality, leverage and crises*, IMF Working Paper 10/286, Washington, DC.

Manning, A. (2012), *Minimum wage, maximum impact*, Resolution Foundation, London.

Noelke, C. (2011), *The consequences of employment protection legislation for the youth labour market*, Arbeitspapier Nr. 144, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Universität Mannheim.

Piketty, T. und E. Saez (2012), *Top incomes and the Great Recession: Recent evolutions and policy implications*, Konferenzpapier, 13th Jacques Polak Annual Research Conference, Washington, DC, 8.-9. November.

Skedinger, P. (2011), *Employment consequences of employment protection legislation*, IFN Working Paper No. 865, 2011, Stockholm.

Schmitt, J. (2013), *Why does the minimum wage have no discernible effect on employment?*, Center for Economic and Policy Research, Washington, DC.

Fitzenberger, B. (2012) *Expertise zur Entwicklung der Lohnungleichheit in Deutschland*, Arbeitspapier 04/2012, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

SIEBTES KAPITEL

Konsolidierung der öffentlichen Haushalte: Kein Grund zur Selbstgefälligkeit

Das Wichtigste in Kürze

Ein Blick auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte liefert eine positive Momentaufnahme. Für das Jahr 2013 ist ein geringer Haushaltsüberschuss zu erwarten; die Schuldenstandsquote wird auf 78,3 % zurückgehen. Eine derart schnelle Rückkehr zu ausgeglichenen Haushalten konnte angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht erwartet werden. Diese Fortschritte bei der Konsolidierung sind allerdings angesichts der Zweifel hinsichtlich der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland dringend erforderlich. Seit den 1970er-Jahren weist die Schuldenstandsquote einen ansteigenden Trend auf. Schuldenstandsquoten in einer Größenordnung von 80 % oder gar darüber dürfen keinen Normalzustand darstellen. Vor diesem Hintergrund war die Einführung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel im Jahr 2009 richtig. Sie muss zwingend eingehalten werden, um die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen sicherzustellen.

Trotz der Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung in den vergangenen fünf Jahren kann deren Umsetzung nicht zufriedenstellen. Diese Fortschritte sind zum überwiegenden Teil der konjunkturellen Entwicklung und verschiedenen Sonderfaktoren geschuldet. So kann sich der deutsche Staat derzeit so günstig wie selten zuvor finanzieren. Die Arbeitsmarktlage entlastet die öffentlichen Haushalte ebenfalls in beträchtlichem Ausmaß. Die Steuereinnahmen sind stark angestiegen und erreichen im Jahr 2013 eines der höchsten Niveaus der vergangenen Jahrzehnte. Bereits vor einigen Jahren war zudem vorauszusehen, dass die demografische Entwicklung vorübergehend entlastend wirken würde, bevor sie ab dem Jahr 2020 zu erheblichen Mehrausgaben führen wird. Dieses „demografische Zwischenhoch“, in dem sich Deutschland derzeit befindet, zeichnet sich durch geringe Zuwächse bei der Anzahl der Rentenbezieher aus, während die Anzahl der Schüler bereits deutlich sinkt und somit die Betreuungs- und Bildungssysteme entlastet.

Insgesamt ist die erforderliche maßvollere Ausgabenentwicklung des Staates bislang kaum zu erkennen. Insbesondere besteht erheblicher Konsolidierungsbedarf für viele Länder, damit sie den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2020 erreichen. Ihre Forderungen nach mehr Mitteln für Bildung und öffentliche Investitionen vom Bund sind angesichts der offenbar falschen eigenen Schwerpunktsetzungen bei den Ausgaben in der Vergangenheit inakzeptabel. So sind die staatlichen Konsumausgaben der Länder und Gemeinden kräftig gestiegen. Mit den richtigen Prioritäten können erforderliche Mehrbedarfe für öffentliche Investitionen im Rahmen der derzeitigen Einnahmen von Bund, Ländern und Kommunen bewältigt werden. Steuererhöhungen sind in der jetzigen Situation abzulehnen. Vielmehr muss es darum gehen, durch konsequenten Schuldenabbau bei gleichzeitiger Begrenzung der Abgabenlast neue Wachstumspotenziale zu eröffnen.

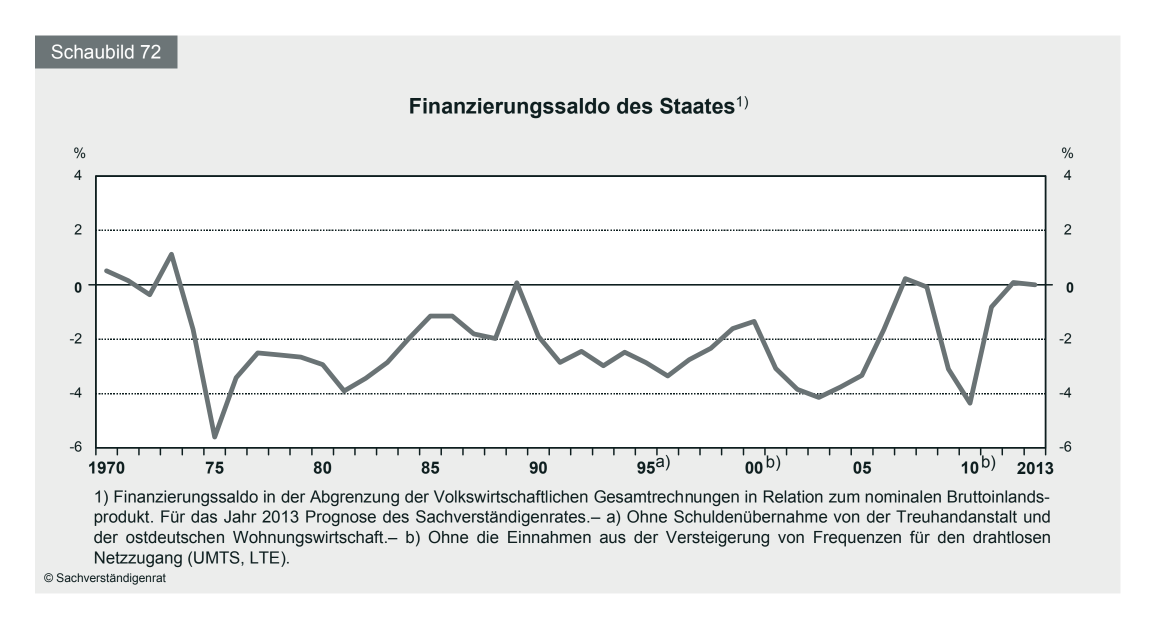
Sobald die genannten Sondereffekte und die gute Konjunktur abklingen, werden die Versäumnisse bei der Konsolidierung wieder offenbar werden. Hinzu kommt, dass der deutsche Staat durch krisenhafte Entwicklungen im Euro-Raum oder durch weitere Hilfen für Banken belastet werden könnte. Angesichts der Herausforderungen des demografischen Wandels können sich die öffentlichen Haushalte keine strukturellen Mehrausgaben erlauben. Die langfristige Tragfähigkeitslücke kann zurzeit noch immer mit etwa 3,1 % des Bruttoinlandsprodukts beziffert werden. Hierbei bereitet insbesondere die Ausgabenentwicklung bei der Gesetzlichen Krankenversicherung Sorgen. Strukturelle Mehrausgaben würden die Tragfähigkeitslücke erhöhen. Daher bleibt die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte die drängendste finanzpolitische Herausforderung der kommenden Jahre.

I. Langfristige Herausforderungen nicht unterschätzen

1. Rückkehr zu tragfähigen Haushalten erfordert weitere Haushaltsdisziplin

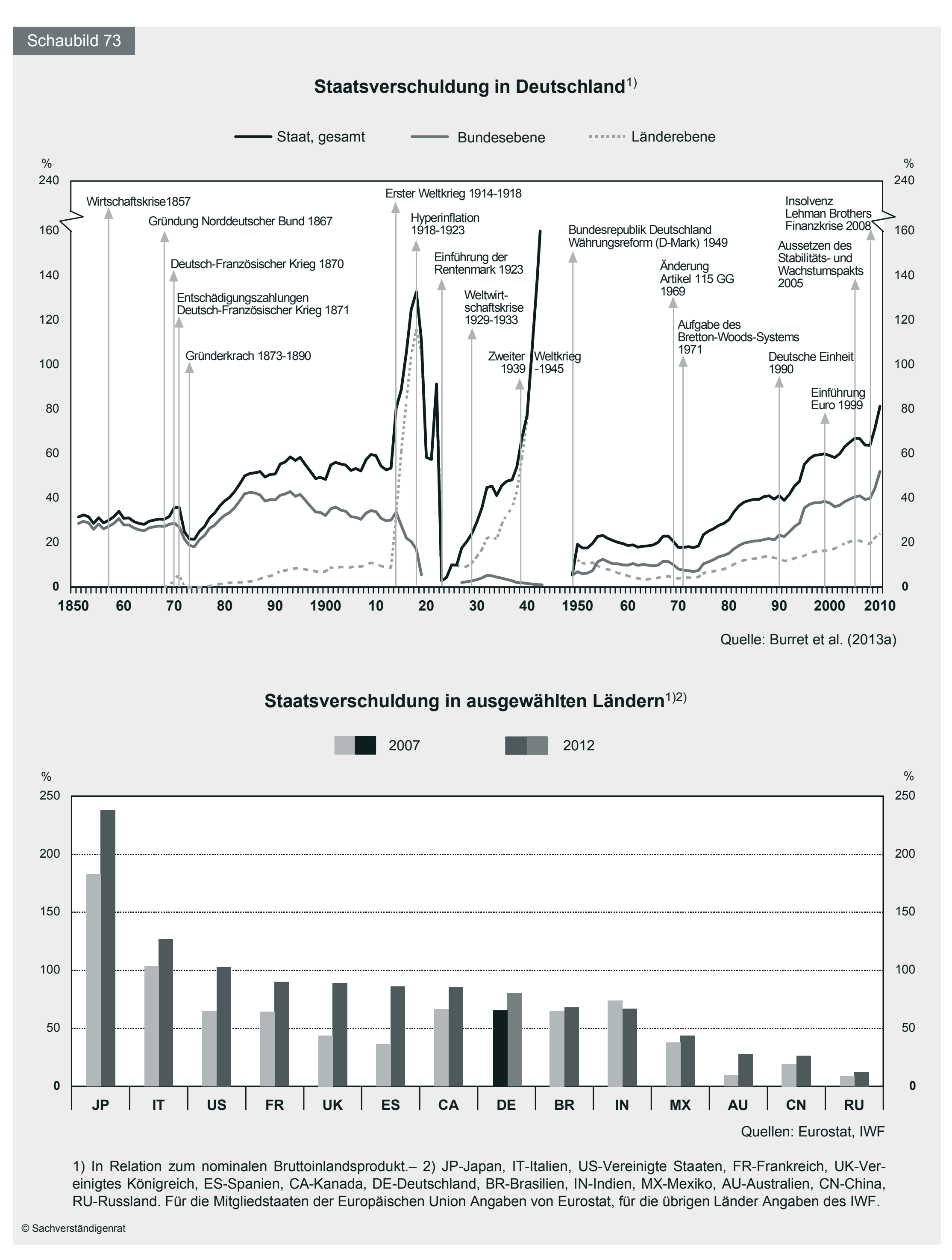
537. Die Lage der öffentlichen Haushalte ist weiterhin gut. Wie schon im Vorjahr wird der Staat im Jahr 2013 einen **geringen Haushaltsüberschuss** erzielen. Die Schuldenstandsquote dürfte von 81 % leicht auf 78,3 % sinken. Die Defizitvorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Schuldenregel des Grundgesetzes werden erfüllt werden können; von der Schuldengrenze von 60 % ist Deutschland jedoch noch weit entfernt. Es wäre somit verfehlt, die Haushaltskonsolidierung für beendet zu erklären. Eine erfolgreiche Konsolidierung der öffentlichen Haushalte muss auf die **langfristige Tragfähigkeit** der öffentlichen Finanzen ausgerichtet sein. Diese ist bislang nicht gegeben, sie lässt sich jedoch bei konsequenter Konsolidierung erreichen.

538. Der aktuell ausgeglichene Finanzierungssaldo und die damit leicht rückläufige Schuldenstandsquote sind eine positive Momentaufnahme. Zwar gab es Situationen (nahezu) ausgeglichener Haushalte und somit rückläufiger Schuldenstandsquoten bereits in der Vergangenheit, so in den Jahren 1973, 1989 und 2007 (Schaubild 72). Diese ausgeglichenen Haushalte konnten aber in keinem dieser Fälle über mehrere Jahre hinweg aufrechterhalten werden und blieben Momentaufnahmen. In der überwiegenden Anzahl der Jahre von 1970 bis heute waren die öffentlichen Haushalte defizitär. Die Ursachen für diese Defizite waren jeweils vielfältig, und die Auslöser dafür waren jeweils Ereignisse, die zumindest in ihrem Ausmaß von niemandem erwartet wurden. Die Rückkehr zu ausgeglichenen Haushalten ist dann zwar jeweils gelungen, dauerte in der Regel aber lange.



1) Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Für das Jahr 2013 Prognose des Sachverständigenrates.– a) Ohne Schuldenübernahme von der Treuhandanstalt und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft.– b) Ohne die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (UMTS, LTE).

539. In einer langfristigen Betrachtung lösten sich somit lange Phasen steigender und kurze Phasen sinkender Schuldenstandsquoten ab (Schaubild 73, oben). Im internationalen Vergleich steht Deutschland angesichts der massiven Anstiege der Staatsverschuldung im Zuge der Finanzkrise sogar noch gut da (Schaubild 73, unten). Einen ersten Anlass zur Sorge gibt jedoch der Verlauf der Schuldenstandsquote, die einen **ansteigenden Trend** seit den 1970er-



Jahren aufweist. In einem längeren historischen Kontext zeigt sich, dass nur während der beiden Weltkriege höhere Schuldenstandsquoten zu verzeichnen waren. Zwar lagen die Schuldenstandsquoten hier jeweils weit oberhalb des heutigen Niveaus, aber dennoch war der deutsche Staat in Friedenszeiten kaum so hoch verschuldet wie heute.

540. Bei genauerem Hinsehen verfestigt sich dieses Bild. So zeigen verschiedene ökonometrische Tests, dass die Haushaltsentwicklung in Deutschland **nicht tragfähig** ist (Burret et al.,

2013a). In solchen Untersuchungen wird nicht lediglich festgestellt, ob die Schuldenstände im Trend angestiegen sind, sondern ob die öffentlichen Haushalte tendenziell auf eine höhere Schuldenstandsquote reagieren, indem sich der Primärsaldo – Finanzierungssaldo ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben – verbessert (Kasten 18). Dies kann als eine Bedingung für tragfähige öffentliche Finanzen angesehen werden. Der Staat müsste also nach einem Anstieg der Schulden entweder die Abgabenbelastung erhöhen oder die Ausgaben kürzen. Diese weitere Bedingung für die Tragfähigkeit erfüllte Deutschland im untersuchten Zeitraum nicht.

Außerdem werden die Entwicklungen der Zinssätze, der Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts, der Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt. Seit den 1970er-Jahren lagen die Zinssätze für langfristige Staatsanleihen in Deutschland im Durchschnitt höher als das Wirtschaftswachstum, sodass sich das Zurückbleiben der Einnahmen hinter den Ausgaben voll auf die Entwicklung der Schuldenstände auswirkte. Zwar sind die Zinsen am aktuellen Rand relativ niedrig und wirken sich entlastend aus (Ziffern 552 ff.). Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass dies von Dauer ist.

Kasten 18

Teststrategie für eine Analyse der Tragfähigkeit der Staatsfinanzen

Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen lässt sich anhand der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates überprüfen:

$$d_0 = -\sum_{t=1}^{\infty}\left(\frac{1+y}{1+r}\right)^t \cdot p_t + \lim_{T\to\infty}\left(\frac{1+y}{1+r}\right)^T \cdot d_T\,, \qquad (1)$$

wobei *y* das reale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, *r* den realen Zins auf (langfristige) Staatsanleihen, *d* die Schuldenstandsquote in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, *p* den Primärsaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, *t* die jeweilige Periode *(t =1, …, T)* angeben.

Gleichung (1) impliziert zwei sich ergänzende Bedingungen für die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen. Zum einen müssen die diskontierten zukünftigen Primärüberschüsse (erster Term auf der rechten Seite der Gleichung) der gegenwärtigen Schuldenstandsquote entsprechen (d_0). Zum anderen muss der diskontierte Barwert der Schuldenstandsquote (zweiter Term auf der rechten Seite der Gleichung) asymptotisch gegen Null tendieren. Auf dieser Basis lässt sich die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in einem vierstufigen ökonometrischen Testverfahren untersuchen:

1. In einem ersten Schritt wird untersucht, ob die Schuldenstandsquote im Zeitablauf kontinuierlich ansteigt oder gegen einen bestimmten Wert konvergiert. Dazu wird die Stationarität der Schuldenstandsquote sowie des (Primär-)Defizits, der Staatseinnahmen und -ausgaben, jeweils in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, mit Hilfe von Einheitswurzeltests (Augmented Dickey-Fuller (ADF)-Test, Philipps-Perron (PP)-Test, KPSS-Test und dem Strukturbruchsensitiven Zivot-Andrews (ZA)-Test) überprüft. Wird die Nullhypothese einer Einheitswurzel (ADF, PP, ZA) zurückgewiesen, ist die Zeitreihe stationär. Der KPSS-Test überprüft die Zeitreihe direkt auf Stationarität. Liegt eine stationäre Zeitreihe vor, tendiert der diskontierte Barwert der Schuldenstandsquote gegen Null. Ist die Zeitreihe hingegen nicht stationär, so steigt die Schuldenstandsquote kontinuierlich an. Gemäß den Analysen von Burret et al. (2013a) sowie Koester und Priesmeier (2013) für Deutschland ist lediglich das Primärdefizit stationär.

2. In einem zweiten Schritt wird überprüft, ob über einen längeren Zeitraum hinweg ein Ausgabenanstieg mit einer Erhöhung der Einnahmen einhergeht. Dazu werden Johansen-Kointegrationstests durchgeführt. Liegt eine Kointegrationsbeziehung vor, so besteht ein langfristiger stabiler Zusammenhang zwischen diesen Variablen. Wenn das Primärdefizit wie in Deutschland gemäß den Einheitswurzeltests stationär ist, wird ein Kointegrationstest nur hinsichtlich der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen durchgeführt. Allerdings ist eine Kointegrationsbeziehung zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht hinreichend für tragfähige Staatsfinanzen. Zudem wird ein Vektor-Fehlerkorrekturmodell (VECM) geschätzt und es wird überprüft, ob der Kointegrationsvektor signifikant von [1, -1] verschieden ist. Für Deutschland können weder Burret et al. (2013a) noch Koester und Priesmeier (2013) einen solchen signifikanten Kointegrationsvektor nachweisen.

3. Im dritten Schritt wird im Rahmen einer modellbasierten Nachhaltigkeitsanalyse die Reaktion des Primärdefizits auf eine Zunahme der Schuldenstandsquote untersucht. Ein signifikant positiver Reaktionskoeffizient deutet die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen an. Hierzu wird ein Vektorautoregressives Modell (VAR) geschätzt. Es dient der Bestimmung des Einflusses der verzögerten Schulden-, Inflations- und Zinswerte auf das (Primär-)Defizit. Zur Identifikation der Wirkungsrichtung wird zum einen ein Test auf paarweise Kausalität (Granger-Kausalitätstest) und zum anderen ein Test auf Blockexogenität (Wald-Test) durchgeführt. Zudem wird die Art und Dauer von Schocks auf das geschätzte System mithilfe von Impuls-Antwort-Funktionen analysiert. Gemäß Burret et al. (2013a) lässt sich kein signifikant positiver Reaktionskoeffizient zwischen Staatsverschuldung und Primärdefizit für Deutschland feststellen.

4. In einem vierten Schritt wird die Beziehung zwischen Schuldenstandsquote, Inflation und Zinsen untersucht. Ein Johansen-Test überprüft erneut das Vorliegen von Kointegrationsbeziehungen. Zur Identifizierung einer langfristigen Gleichgewichtsbeziehung zwischen Schuldenstandsquote, Zinsen und Inflation sowie der Darstellung kurzfristiger Abweichungen wird ein VECM geschätzt. Das von Burret et al. (2013a) geschätzte Fehlerkorrekturmodell für Deutschland zeigt einen signifikanten Einfluss vom Zinssatz auf die Schuldenstandsquote in der langen Frist an.

541. Der Befund fehlender Tragfähigkeit für Deutschland hat vor allem mit der **Schuldendynamik in den vergangenen 15 Jahren** zu tun. Während Greiner et al. (2006) für die Jahre 1960 bis 2003 den deutschen Staatsfinanzen noch Tragfähigkeit bescheinigen, lässt sich diese Einschätzung für die Jahre 1970 bis 2010 gemäß einer Studie von Polito und Wickens (2011) nicht mehr treffen. Die jüngsten Untersuchungen von Burret et al. (2013a) sowie Koester und Priesmeier (2013) mit Daten für die gesamte Nachkriegszeit belegen die fehlende Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen Finanzen. Auf der Ebene der Länder können nur Bayern, Hessen und Sachsen tragfähige öffentliche Finanzen vorweisen, wenngleich sich Baden-Württemberg nahe an der Tragfähigkeit befinden dürfte (Burret et al., 2013b). Die Mehrzahl der Länder weist somit keine tragfähigen Finanzen auf.

Gründe für diese Entwicklung mag es viele geben. Jedenfalls wurden die Ausgabenspielräume in der Vergangenheit systematisch zu hoch und die zukünftige Wirtschaftsentwicklung zu optimistisch eingeschätzt. Die Haushaltskonsolidierung nach einem Schulden erhöhenden Ereignis wurde regelmäßig zu lange hinausgezögert. Hinzu kommen die zukünftig zu erwar-

tenden Belastungen durch den demografischen Wandel. So schätzte der Sachverständigenrat im Jahr 2011 die langfristige Tragfähigkeitslücke auf 3,1 % des Bruttoinlandsprodukts (Expertise 2011); jüngere Untersuchungen bestätigen diese Größenordnung (Europäische Kommission, 2012a).

542. Deutschland hat derzeit sehr günstige Refinanzierungsbedingungen. Die Gläubiger erwarten demnach, dass Deutschland zukünftig eine tragfähige Finanzpolitik erreicht. Dies hat nicht zuletzt damit zu tun, dass Bund und Länder das Risiko einer wachsenden Staatsverschuldung erkannt und sich mit der Einführung der **verfassungsrechtlichen Schuldenregel** im Grundgesetz im Jahr 2009 auf eine in Zukunft strengere Haushaltsdisziplin verpflichtet haben. Nach dieser Regel wird das konjunkturbereinigte Defizit des Bundes ab dem Jahr 2016 auf maximal 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts begrenzt. Alle Länder werden ab dem Jahr 2020 sogar strukturell ausgeglichene Haushalte aufweisen müssen.

543. Die damit verfolgte Strategie einer Begrenzung der Staatsverschuldung ist nicht nur im Hinblick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen geboten. Exzessiv hohe Schuldenstände gehen mit **geringeren Wachstumsraten** einher. Außerdem kann das kurz- und langfristige Wachstum durch die richtige Konsolidierungspolitik zusätzlich erhöht werden. Hierbei kommt es insbesondere auf eine glaubwürdige Begrenzung oder Rückführung der aktuellen und der zukünftigen Abgabenbelastung an. Damit würden zum einen Verzerrungen abgebaut, was zu höherem Wachstum führt, zum anderen dürften Erwartungen über niedrigere zukünftige Belastungen unmittelbar wachstumsstimulierend wirken (Ziffern 228 ff.).

544. Eine erfolgreiche Strategie zur Rückführung der Schuldenstandsquote besteht daher nicht ausschließlich in einer Defizitregel für das kommende Haushaltsjahr. Wichtig ist es daneben, erstens Risiken für die mittelfristige Haushaltsentwicklung ernst zu nehmen und zweitens die **langfristigen Herausforderungen** der demografischen Entwicklung vorausschauend anzunehmen. Andernfalls könnte das Zutrauen in einen erfolgreichen Abbau der Staatsverschuldung leiden. Die Deutsche Bundesbank hat daher zu Recht angeregt, einen Sicherheitsabstand zu den Defizitregeln einzuplanen (Deutsche Bundesbank, 2013). Insgesamt sollte darauf geachtet werden, dass die Haushaltskonsolidierung wachstumsverträglich vorgenommen wird, im besten Fall sogar wachstumsfördernd wirkt.

545. Vor diesem Hintergrund ist die derzeitige Entwicklung bei der Haushaltskonsolidierung nicht zufriedenstellend. So haben mehrere außergewöhnliche Entwicklungen die Konsolidierung in den letzten Jahren begünstigt. Hierbei sind die außergewöhnlich gute Beschäftigungsentwicklung, das niedrige Zinsniveau und die starken Zuwächse bei den Steuereinnahmen zu nennen. Es besteht das **Risiko**, dass sich diese Entwicklungen als weniger beständig herausstellen, als es sich die politischen Entscheidungsträger wünschen.

Weitere Risiken bestehen in der künftigen Entwicklung der Euro-Krise. Sie zeigen sich bislang nicht im Finanzierungssaldo des Staates und sind im Schuldenstand nicht vollumfänglich abgebildet. So würde ein Schuldenschnitt für Griechenland die zukünftigen Zinserträge der bilateralen Kredite mindern und unmittelbar negativ auf den Haushalt durchschlagen. Außer-

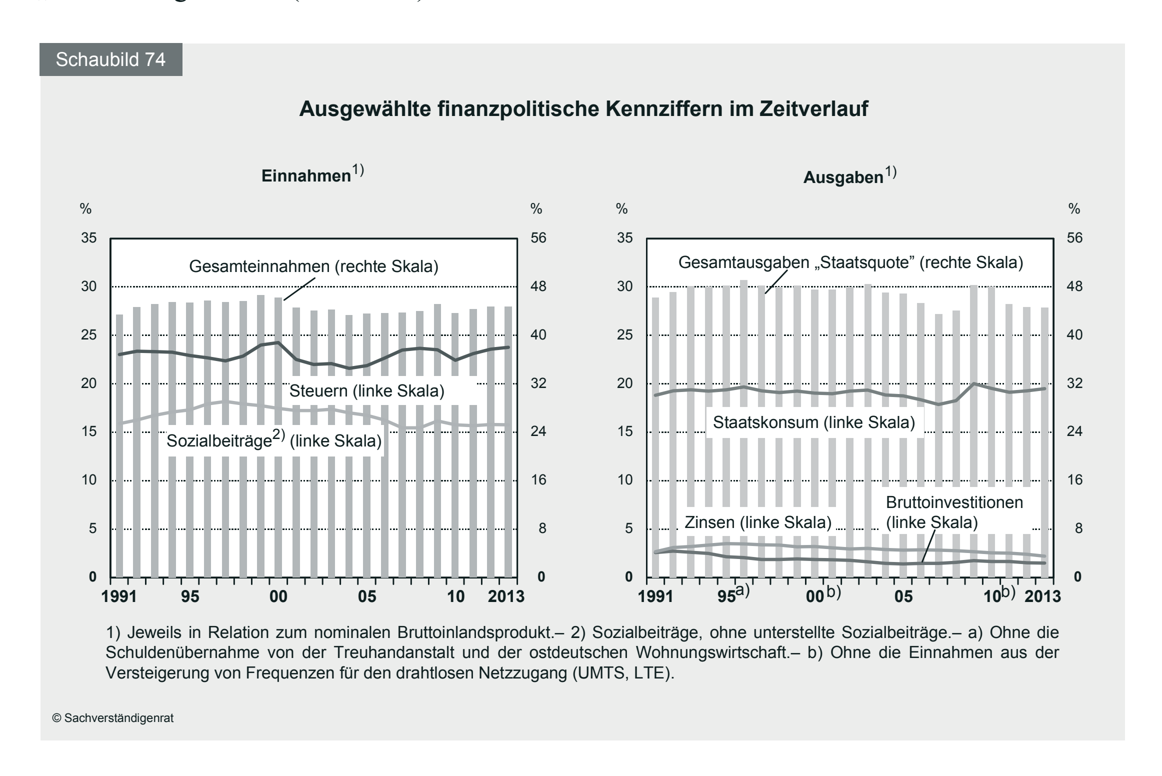
dem würden die Gewinne der Deutschen Bundesbank gemindert, wenn es zu Abschreibungen auf die angekauften Anleihen käme. Mögliche Verluste des ESM (European Stability Mechanism) müssten voraussichtlich durch Kapitaleinzahlungen ausgeglichen werden.

546. Außerdem genießt Deutschland in jüngerer Zeit fiskalisch ein durch das Rentennachhaltigkeitsgesetz nicht aufgefangenes „**demografisches Zwischenhoch**". Dies zeichnet sich durch eine deutlich sinkende Anzahl junger Menschen aus, wodurch die Bildungs- und Kinderbetreuungssysteme entlastet werden. Zudem unterschreiten die Rentenzugangszahlen – entgegen des allgemeinen Aufwärtstrends im demografischen Übergang – in dieser Phase das noch vor zehn Jahren übliche Niveau. Die niedrigeren Rentenzugangszahlen sind trügerisch, weil aktuell die geburtenschwachen Jahrgänge der Nachkriegsjahre das Rentenalter erreichen. Diese werden jedoch etwa ab dem Jahr 2020 von der Generation der Baby-Boomer abgelöst werden, sodass der demografische Übergang dann voll zuschlagen wird.

547. Die positiven Sondereffekte sowie die stark angestiegenen Steuern haben bislang verdeckt, dass ernstzunehmende Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung unterlassen wurden. Die **Steuerquote** dürfte mit 23,8 % im Jahr 2013 ein sehr hohes Niveau erreichen. In den letzten 30 Jahren lag sie nur in den Jahren 1999 und 2000 geringfügig darüber. Sie übersteigt den Durchschnitt seit der Wiedervereinigung um 0,9 Prozentpunkte, was in etwa 25 Mrd Euro entspricht (Schaubild 74). Dies ist zu einem gewissen Teil darauf zurückzuführen, dass – trotz gestiegener Löhne und Preise – der Tarifverlauf der Einkommensteuer in den vergangenen Jahren kaum angepasst wurde. In der Folge kumulierten sich die Mehreinnahmen aus der „Kalten Progression" (Ziffer 669).

Schaubild 74

Ausgewählte finanzpolitische Kennziffern im Zeitverlauf



1) Jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 2) Sozialbeiträge, ohne unterstellte Sozialbeiträge.– a) Ohne die Schuldenübernahme von der Treuhandanstalt und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft.– b) Ohne die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (UMTS, LTE).

548. Bei der Rückführung der **Staatsquote** wurden in den vergangenen Jahren nur auf den ersten Blick Fortschritte erzielt. So ist sie Mitte der 2000er-Jahre gegenüber den 1990er-Jahren um etwa 3 Prozentpunkte gesenkt worden. Der Rückgang der vergangenen drei Jahre muss weiterhin vor dem Hintergrund der Krisenbewältigungsmaßnahmen der Jahre 2009 und 2010 gesehen werden. Diese Maßnahmen trugen zu einem Anstieg der Staatsquote um fast 5 Prozentpunkte von 2007 bis 2009 bei (Tabelle 25). Der Rückgang der Zinsausgaben allein hat die Staatsquote in den vergangenen fünf Jahren um 0,4 Prozentpunkte verringert. Im Jahr 2012 lag die Staatsquote trotzdem noch immer 1,2 Prozentpunkte über derjenigen des Vorkrisenjahres 2007. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass der **Staatskonsum** – im Wesentlichen also die Arbeitnehmerentgelte des Staates und die vom Staat nachgefragten Vorleistungen – eine niedrigere Staatsquote verhindert hat. Es ist zu erwarten, dass die Quote des Staatskonsums im Jahr 2013 die hohen Niveaus der 1990er-Jahre sogar übersteigt. Dies ist nur zum Teil, etwa im Hinblick auf die höheren Ausgaben für Forschung, gewollt. Ein nennenswerter Anteil dieses Anstiegs geht auf nachlassende Konsolidierungsanstrengungen zurück.

Tabelle 25

Finanzpolitische Kennziffern[1]

%[2]

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013[3]
Finanzierungssaldo	0,2	– 0,1	– 3,1	– 4,4 [a]	– 0,8	0,1	0,1
Struktureller Finanzierungssaldo[4]	– 0,2	– 0,4	– 1,0	– 1,7	– 0,7	– 0,3	– 0,1
Schuldenstandsquote	65,2	66,8	74,5	82,5	80,0	81,0	78,3
Staatsquote[5]	43,5	44,1	48,3	48,0 [a]	45,2	44,7	44,6
Abgabenquote[6]	39,0	39,1	39,7	38,2	38,8	39,4	39,5
Steuerquote[7]	23,5	23,7	23,5	22,4	23,1	23,6	23,8
Staatskonsumquote	17,9	18,3	20,0	19,5	19,1	19,3	19,5
Sozialbeitragsquote[8]	15,5	15,5	16,2	15,8	15,7	15,8	15,8
Zins-Steuer-Quote[9]	12,3	11,9	11,6	11,5	11,1	10,3	9,5

1) Für den Gesamtstaat, in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Wenn nicht anders angegeben, jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.– 3) Prognose des Sachverständigenrates.– 4) Um konjunkturelle Einflüsse und transitorische Effekte bereinigter Finanzierungssaldo.– 5) Gesamtstaatliche Ausgaben.– 6) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge.– 7) Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU.– 8) Sozialbeiträge, ohne unterstellte Sozialbeiträge.– 9) Zinsausgaben in Relation zu den Steuern.– a) Ohne die Einnahmen aus der Versteigerung von Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang (LTE). Unter Berücksichtigung dieser Einnahmen lag die Defizitquote bei 4,2 % und die Staatsquote bei 47,9 %.

549. Über die Höhe und den Zeitpunkt der mittelfristig eintretenden Belastungen etwa durch den demografischen Wandel und durch die Entwicklung der Zinsausgaben und der Beschäftigungslage besteht Unsicherheit. Gelingt es, einen **höheren Wachstumspfad** über verbesserte Investitionsbedingungen und eine höhere Erwerbsbeteiligung zu erreichen, können viele dieser Belastungen deutlich reduziert werden. Dies erfordert allerdings, die sich abzeichnenden Haushaltsspielräume, die sich aufgrund der genannten Sondereffekte einstellen, nicht für zusätzliche Ausgaben zu verwenden, sondern die Anreize für private Investitionen und Erwerbstätigkeit zu verbessern. Als Ziel sollte daher zumindest die Stabilisierung oder idealerweise eine moderate Rückführung der stark angestiegenen Steuerquote stehen. Konkret bieten sich

Maßnahmen zum Abbau der Kalten Progression und die Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung an (Ziffern 665 ff. und 669 ff.).

550. Bestrebungen zu Steuererhöhungen sind daher abzulehnen. Die Verwendung der zusätzlichen Einnahmen für einen beschleunigten Schuldenabbau ist kaum zu erwarten. Die Einnahmen eröffnen vielmehr scheinbare Ausgabenspielräume, die aller Erfahrung nach genutzt werden. Die künftigen Anpassungslasten würden sich damit nochmals erhöhen und weiteren Druck zu kurzfristig leichter umsetzbaren Steuererhöhungen nach sich ziehen, um die Verschuldungsgrenzen einzuhalten. Dies würde die Wachstumsaussichten Deutschlands nachhaltig beschädigen.

551. Zudem sind die Begründungen für höhere Steuern **wenig überzeugend**. Mit höheren Steuern soll einer angeblich zunehmenden Einkommensungleichheit entgegengewirkt werden, die so in den letzten Jahren nicht feststellbar ist. Vielmehr ist die Ungleichheit der Haushaltseinkommen in den vergangenen Jahren nahezu unverändert. Im Vergleich zum Jahr 2005 sind die äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen sogar etwas weniger ungleich verteilt. (Ziffer 680). Mehrausgaben für öffentliche Investitionen können innerhalb bereits bestehender Haushaltsspielräume bewältigt werden. Ein gewisser Bedarf für öffentliche Investitionen lässt sich in Deutschland zwar nicht abstreiten. Er besteht jedoch nicht in Höhe der derzeit kursierenden Beträge (Kasten 19). Die von Kunert und Link (2013) auf Basis der Daehre-Kommission (2012) ermittelten 3,8 Mrd Euro, die der Staat jährlich für den Erhalt der Infrastruktur aufwenden müsste, dürften eine vertretbare Größenordnung darstellen. Ein solcher Betrag lässt sich im derzeitigen Finanzrahmen von Bund, Ländern und Kommunen ohne Steuererhöhungen abbilden. Im Bildungssystem können angesichts rückläufiger Schülerzahlen sogar positive Beiträge zur Konsolidierung erzielt werden, ohne dass sich die Qualität verschlechtern würde. In beiden Bereichen kommt es somit darauf an, mit den eingesetzten Mitteln eine hinreichend hohe Rendite zu erzielen.

Kasten 19

Mehrbedarfe für öffentliche Investitionen?

Investitionen in die öffentliche Infrastruktur sind bedeutsam für das Wachstum des Produktionspotentials, insbesondere weil diese Infrastruktur nicht selten eine Vorleistung für die private Investitionstätigkeit bildet und sich somit zu dieser komplementär verhält. Ob und in welchem Ausmaß die staatlichen Investitionen in der Vergangenheit zu einem höheren Wirtschaftswachstum beigetragen haben, ist jedoch in der Literatur umstritten. In einem Übersichtsaufsatz über die Wachstumswirkungen staatlicher Investitionen berichten Sturm et al. (1998) im Vergleich zur Grenzproduktivität privater Investitionen die ganze Bandbreite von deutlich höheren, über gleich hohe und deutlich niedrigere bis zu negativen Grenzproduktivitäten der öffentlichen Investitionen. Romp und de Haan (2007) weisen in einer Aktualisierung dieser Studie darauf hin, dass jüngere Studien eher eine wachstumsfördernde Wirkung öffentlicher Investitionen ausweisen. Die Beschränkung der Bandbreite geschätzter Effekte führen die Autoren auf verbesserte Datengrundlagen und Methoden zurück. Wie in anderen ökonometrischen Analysen steht dabei die **Identifikation kausaler Effekte** angesichts einer möglichen umgekehrten Kausalität vom Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts auf die staatliche Investitionstätigkeit im Mittelpunkt der Debatte.

Zudem dürfte die Abgrenzung des **staatlichen Investitionsbegriffs** problematisch sein. Zweifelsohne fallen bedeutsame staatliche Vorleistungen für die Privatwirtschaft, wie etwa die Verkehrsinfrastruktur, zu Recht unter diesen Investitionsbegriff. Die gesamte Bautätigkeit des Staates kann allerdings kaum als besonders wachstumswirksam angesehen werden. Manche Bauvorhaben, etwa ein repräsentatives Verwaltungsgebäude oder der Bau der Elbphilharmonie, mögen zwar die Bauwirtschaft vor Ort fördern, sind aber dennoch eher dem konsumtiven Bereich zuzuordnen. Hingegen werden wichtige Bereiche staatlicher Vorleistungen für die private Investitionstätigkeit, wie etwa bei der Bildung oder bei Forschung und Entwicklung, als staatliche Konsumausgaben gezählt. Diese Abgrenzungsprobleme haben den Wissenschaftlichen Beirat beim BMF (2007) und den Wissenschaftlichen Beirat beim BMWi (2008) im Unterschied zum Sachverständigenrat (Expertise 2007) dazu veranlasst, von der Investitionsorientierung einer Schuldenschranke Abstand zu nehmen. Die Investitionsorientierung spielt im Rahmen der Schuldenbremse keine Rolle.

Vor diesem Hintergrund sind die Analysen von Bach et al. (2013) enttäuschend. In Regressionsanalysen für 19 OECD-Länder in den Jahren 1995 bis 2008 schätzen die Autoren die Wachstums- und Produktivitätseffekte der gesamtwirtschaftlichen Investitionen, ohne sich mit Fragen der Kausalität zu befassen. Mithilfe der geschätzten Parameter berechnen die Autoren, um wie viel das Wirtschaftswachstum in Deutschland ansteigen würde, wenn die deutsche Investitionsquote auf den langjährigen Durchschnitt der OECD-Länder angehoben würde. Dabei bleiben die Investitionsrenditen unberücksichtigt. Zusätzliche Investitionen in Höhe von 4 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, also von etwa 100 Mrd Euro im Jahr, würden demnach zu Steigerungen des jährlichen Wachstums in Höhe von mehreren Zehntel Prozentpunkten führen. Der Staat sei gefordert, deutlich mehr direkt zu investieren (Bach et al., 2013). Angesichts der problematischen Vorgehensweise sind diese Berechnungen allerdings nicht verlässlich und können nicht als Anhaltspunkt für den Investitionsbedarf allgemein oder den Bedarf an öffentlichen Investitionen im Besonderen dienen.

Die **statistische Datenlage** zeichnet in der Tat ein gemäßigteres Bild. Die Ausrüstungsinvestitionen, die für das Wirtschaftswachstum von zentraler Bedeutung sein dürften, haben sich in den vergangenen 15 Jahren eher besser entwickelt als in vielen anderen Ländern und sind höher als im Durchschnitt des Euro-Raums. Die verhältnismäßig niedrigere Investitionsquote ist überwiegend darauf zurückzuführen, dass es in Deutschland keine Übertreibungen bei der Bautätigkeit gab, was angesichts der Entwicklung der Immobilienmärkte in anderen OECD-Ländern, die zur Finanzkrise beigetragen haben, eher positiv zu sehen ist. Die dort jetzt stattfindenden Anpassungsprozesse sind mit starken negativen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen verbunden. Die öffentlichen Investitionen können zudem allenfalls einen kleinen Teil zur Erklärung der im internationalen Vergleich niedrigeren deutschen Investitionsquote beitragen. Sie beliefen sich in den vergangenen 15 Jahren lediglich auf 1,5 % bis 2 % des Bruttoinlandsprodukts.

Zudem lässt die Studie unberücksichtigt, dass in den 1990er-Jahren massiv Mittel in den Neuen Ländern investiert wurden. Die Rückgänge bei den öffentlichen Investitionen in den vergangenen zehn Jahren müssen vor diesem Hintergrund gesehen werden. Außerdem wurden Versorgungsbetriebe und andere Bereiche auf kommunaler Ebene privatisiert oder ausgelagert, sodass diese Investitionen nicht länger als staatliche Investitionen gewertet werden. Ähnliches gilt für die Deutsche Bahn. Dies dürfte zum Teil die Rückgänge des preisbereinigten Nettoanlagevermögens des Staates erklären, die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgewiesen werden.

Darüber hinaus wurde von Seiten der Verkehrsminister der Länder die Forderung nach einer Erhöhung der öffentlichen **Investitionen im Verkehrsbereich** von zunächst 2,7 Mrd Euro und mit-

telfristig 5 Mrd Euro pro Jahr erhoben (Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz vom 2. Oktober 2013). Dies sind zum einen Größenordnungen, die gesamtwirtschaftliche Kennziffern nur marginal ändern würden. Zum anderen dürften die genannten Zahlen als Verhandlungsposition zu begreifen sein: Es liegt im Interesse der jeweiligen Minister, höhere Spielräume bei den Ausgaben zu erlangen.

Ebenfalls eher von politischen Wünschen als von tatsächlichen Bedarfen dürften angebliche Investitionsrückstände auf **kommunaler Ebene** geprägt sein, die auf Umfragen unter den Städten und Gemeinden zurückgehen. Eine Umfrage im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) bestimmt so einen Nachholbedarf von 128 Mrd Euro (KfW, 2013). Gleichzeitig sind die befragten Städte und Gemeinden allerdings überwiegend der Auffassung, diesen Nachholbedarf in den kommenden Jahren mindestens konstant halten oder sogar zurückführen zu können. In der Summe erzielen die Gemeinden derzeit Haushaltsüberschüsse. Sie besitzen daher Spielräume, ihre Investitionen aus bestehenden Mitteln zu erhöhen. Handlungsbedarf gibt es damit wohl nur bei einem Teil der Städte und Gemeinden. Flächendeckende Zuteilungen lassen sich hingegen nicht rechtfertigen.

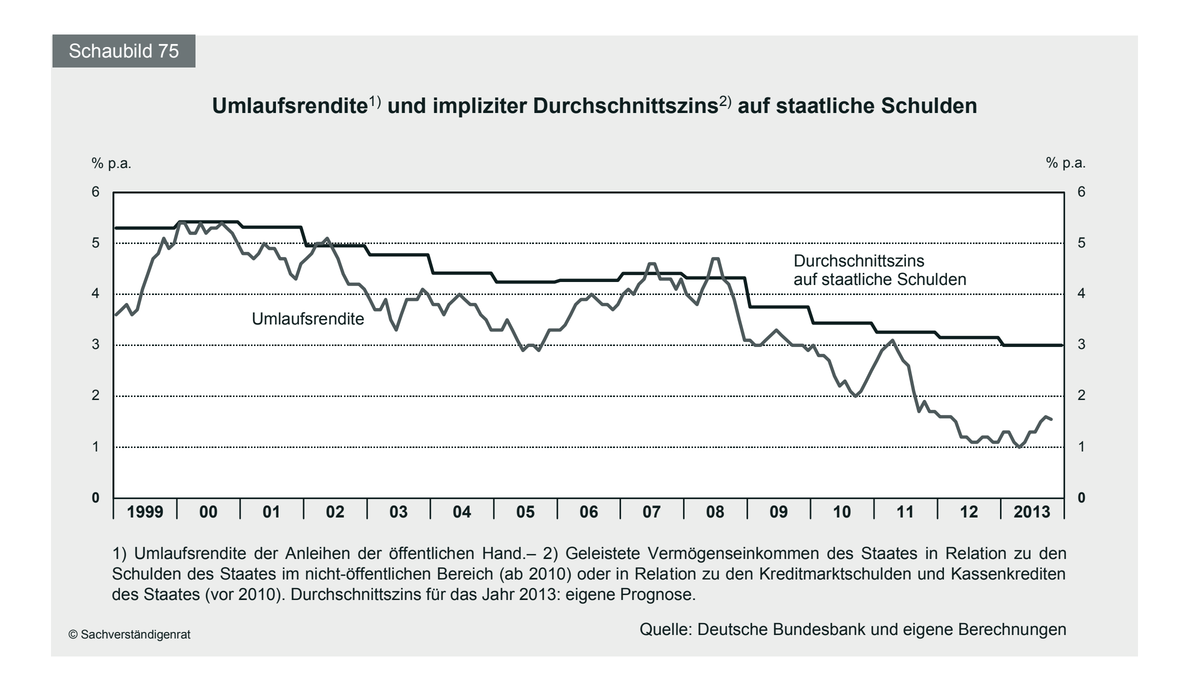
2. Die positive Haushaltslage als Spiegelbild außergewöhnlicher Entwicklungen

Einfluss des niedrigen Zinsniveaus auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates

552. Seit Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise ist das allgemeine **Zinsniveau deutlich gesunken**. Grundsätzlich führt ein Rückgang des Zinsniveaus zu einer Umverteilung zwischen Gläubigern und Schuldnern: Schuldner müssen weniger Zinsaufwand tragen, während Gläubiger geringere Zinserträge erzielen. Die öffentlichen Haushalte sind hiervon über zwei Wege betroffen. Zum einen ist der Staat der größte Nettoschuldner, sodass er auf diesem Weg erheblich geringere Zinsausgaben zu tragen hat. Zum anderen sind Effekte auf der Einnahmeseite bedeutsam, die aus der nicht symmetrischen steuerlichen Behandlung von Zinserträgen und Zinsaufwendungen stammen.

553. Der Rückgang der Zinsen lässt sich anhand der Entwicklung der **Umlaufsrendite** der durch den Staat emittierten Anleihen verdeutlichen. Seit Ende der 1990er-Jahre schwankte diese in einer Bandbreite von etwas über 5 % bis leicht unterhalb von 3 % (Schaubild 75). Im Verlauf des Jahres 2010 fiel die Umlaufsrendite erstmals deutlich unter die Marke von 3 % und sank bis auf 2 %. Nach einem Anstieg in der ersten Jahreshälfte 2011 reduzierte sie sich bis Mitte des Jahres 2012 sehr kräftig auf etwas über 1 % und verharrte ein Jahr auf diesem Niveau. Bis Mitte Oktober 2013 ist sie auf 1,5 % angestiegen.

Die Umlaufsrendite ergibt sich aus der Marktbewertung der vom Staat in der Vergangenheit emittierten Anleihen. Sie gibt damit an, welchen Zinssatz der Staat für neue Anleihen bieten muss. Der Staat zahlt auf einen Teil der Schulden relativ langfristig vereinbarte Zinsen, sodass die Höhe der Zinsausgaben erst mit zeitlicher Verzögerung auf eine Veränderung der Umlaufsrendite reagiert. Erst beim Überrollen der Staatsverschuldung entfalten sich also die Wirkungen eines veränderten Zinsniveaus. Deswegen liegt die derzeitige **Durchschnittsverzinsung der staatlichen Schulden** noch oberhalb der Umlaufsrendite.



1) Umlaufsrendite der Anleihen der öffentlichen Hand.– 2) Geleistete Vermögenseinkommen des Staates in Relation zu den Schulden des Staates im nicht-öffentlichen Bereich (ab 2010) oder in Relation zu den Kreditmarktschulden und Kassenkrediten des Staates (vor 2010). Durchschnittszins für das Jahr 2013: eigene Prognose.

Quelle: Deutsche Bundesbank und eigene Berechnungen

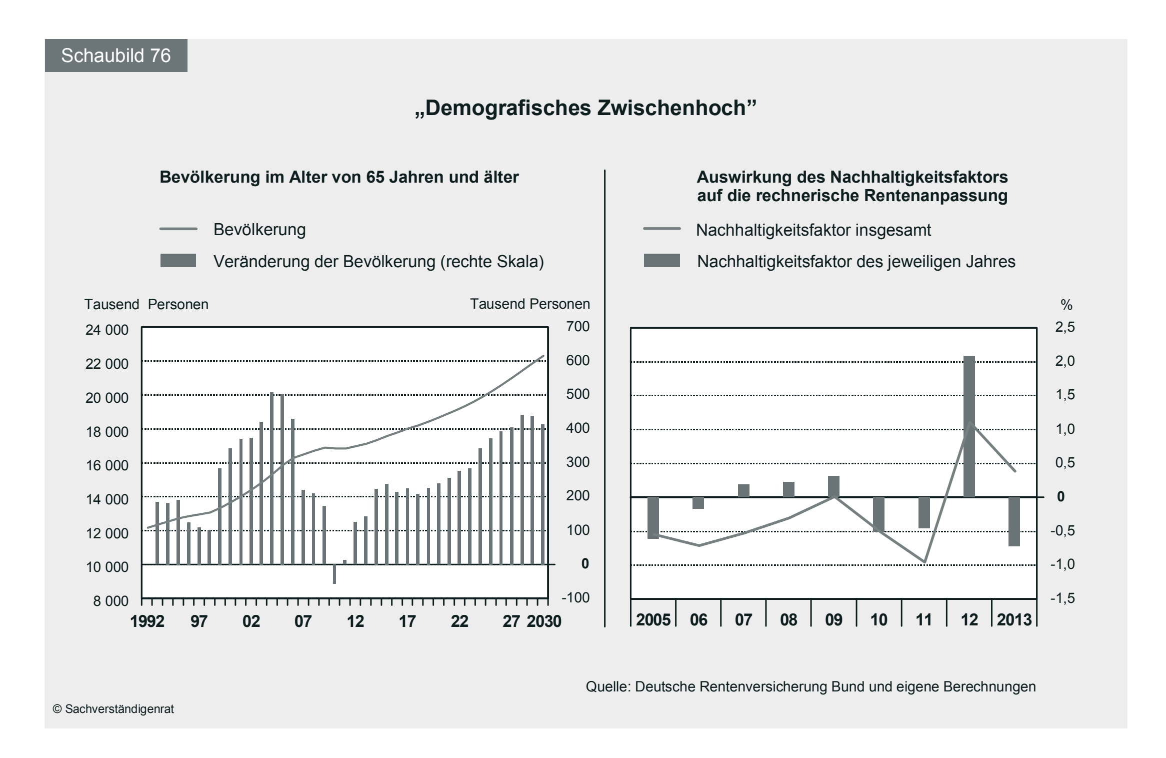
554. Bei unveränderter Umlaufsrendite und unverändertem Schuldenstand dürften **in Zukunft** insofern noch weitere Rückgänge der Zinsausgaben eintreten. Gleichwohl bedeutete ein Anstieg des Zinsniveaus auf in der Vergangenheit übliche Größenordnungen eine erhebliche Belastung der öffentlichen Haushalte. Aufgrund des hohen Anteils kurz laufender und variabel verzinster Anleihen schlüge ein Anstieg des Zinsniveaus relativ schnell auf die Zinsausgaben des Staates durch. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, wie stark die Durchschnittsverzinsung in den Jahren 2009 und 2010 gesunken ist. In den folgenden Jahren waren die Rückgänge deutlich geringer, obwohl die Umlaufsrendite noch weiter zurückging. Ein Anstieg in derselben Größenordnung wie der Rückgang in den Jahren 2009 und 2010 würde die öffentlichen Haushalte um mehr als 18 Mrd Euro belasten.

555. Auf die **Einnahmeseite** des Staates wirken sich die niedrigen Zinsen über die Ertragsbesteuerung aus. Unternehmer und Immobilieninvestoren können ihre Schuldzinsen im Rahmen der Einkommen- oder Körperschaftsteuer sowie der Gewerbesteuer zum Abzug bringen, wobei häufig Steuersätze in der Größenordnung von 40 % gelten. Die höheren Gewinne infolge des gesunkenen Zinsniveaus tragen damit zu einem **Anstieg der Unternehmensteuern** bei. Bei der steuerlichen Belastung der Zinserträge ist der Staat weniger konsequent, sodass die **Rückgänge bei der Zinsbesteuerung** geringer ausfallen. In vielen Fällen verzichtet der Staat vollständig auf die vorgelagerte Besteuerung von Erträgen aus Finanzkapital.[1] Neben der Nichtbesteuerung weiter Teile der Finanzerträge unterliegen steuerpflichtige Zinseinkommen regelmäßig nicht dem regulären Einkommensteuersatz, sondern nur dem ermäßigten Abgeltungsteuersatz von 25 %. **Im Saldo** erzielt der Staat bei einem Rückgang der Zinseinkommen **Steuermehreinnahmen**.

[1] Dazu zählen die kapitalgedeckte betriebliche und private Altersversorgung für Arbeitnehmer, die Versorgungswerke der von der Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung befreiten Berufe und die Altersrückstellungen der privaten Krankenversicherungen.

„Demografisches Zwischenhoch“

556. Deutschland befindet sich mit Blick auf die öffentlichen Finanzen derzeit demografisch in einer besonderen Zwischenphase. Während bereits in den Jahren unmittelbar nach der Jahrtausendwende der Anteil der Rentner und Pensionäre an der Gesamtbevölkerung angestiegen war und langfristig weiter sehr deutlich zunehmen wird, waren die Zuwächse in den fünf vergangenen Jahren spürbar geringer. Betrachtet man die Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter, so zeigt sich, dass in den Jahren 1999 bis 2006 der jährliche Zuwachs dieser Bevölkerungsgruppe bei durchschnittlich 404 000 Personen lag. In den Jahren 2007 bis 2018 wird er gemäß der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts jedoch nur bei durchschnittlich 164 000 Personen liegen. Ab dem Jahr 2019 ist zu erwarten, dass die jährlichen Zuwächse ansteigen (Schaubild 76, links).



557. Die geringeren Rentenzugangszahlen wirken sich auf die **Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung** aus. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt erreichten diese im Jahr 2003 mit 11,1 % ihren vorläufigen Höhepunkt, seither sind sie bis zum Jahr 2013 auf 9,7 % zurückgegangen. Projektionen zur Ausgabenentwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung zeigen, dass die Ausgaben in den Jahren 2010 bis 2030 um 2 Prozentpunkte und damit im Durchschnitt um 0,1 Prozentpunkte pro Jahr ansteigen dürften (Expertise 2011).

Neben der demografischen Entwicklung schlagen sich die Rentenreformen, die das Rentenniveau bereits in der Vergangenheit abgesenkt haben, ein gestiegenes tatsächliches Renteneintrittsalter und eine allgemein verbesserte Beschäftigungslage in Deutschland in den Finanzen der Gesetzlichen Rentenversicherung nieder. Dennoch dürfte das „demografische Zwischenhoch“ einen erheblichen Anteil an deren sehr guten finanziellen Lage in den vergangenen drei Jahren haben. Besonders augenscheinlich ist dies mit Blick auf den **Nachhaltigkeitsfaktor**.

Vereinfacht ausgedrückt knüpft dieser an das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentnern an und ermittelt anschließend Abschläge für die jährlichen Rentenanpassungen, um starke Anstiege der Beitragssätze abzumildern und die jeweilige Rentnergeneration an den Kosten des demografischen Wandels zu beteiligen. Der Nachhaltigkeitsfaktor hat in den letzten Jahren teilweise nicht zu verminderten Rentenanpassungen geführt, sondern die Rentenanpassung erhöht. Kumuliert ergibt sich sogar ein leicht positiver Effekt auf die Rentenhöhe im Jahr 2013 (Schaubild 76, rechts).

558. In den kommenden Jahren sind somit – wenngleich zunächst nur langsam – steigende Rentenzugangszahlen und damit **steigende Ausgaben** zu erwarten. Der Sachverständigenrat hat in der Vergangenheit detaillierte Projektionen zur Ausgabenentwicklung im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel vorgelegt (Expertise 2011; Werding, 2011). Demnach dürften die Rentenausgaben im Jahr 2019 gegenüber dem Jahr 2013 um etwa 0,37 Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts höher liegen. Ab dem kommenden Jahrzehnt steigen die Mehrbelastungen voraussichtlich nochmals kräftig und kontinuierlich an, wenn nach und nach die Generation der Baby-Boomer das Rentenalter erreicht. Gegenüber dem Jahr 2013 ist bis zum Jahr 2030 eine Zunahme in der Größenordnung von 1,8 Prozentpunkten des Bruttoinlandsprodukts zu erwarten. Dies entspräche heute etwa 48 Mrd Euro. Dies gilt wohlgemerkt trotz der zeitgleichen Senkung des Rentenniveaus, die durch den Nachhaltigkeitsfaktor bereits gesetzlich verankert ist und daher in solchen Projektionen berücksichtigt wird. Die Europäische Kommission erwartet für den Zeitraum der Jahre 2010 bis 2030 einen Anstieg der Rentenausgaben in Höhe von 1,2 Prozentpunkten bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, somit heute etwa 33 Mrd Euro (Europäische Kommission, 2012b).

559. Die zweite Seite des „demografischen Zwischenhochs" betrifft die **Anzahl junger Menschen**, die Bildungs-, Betreuungs- und Transferleistungen erhalten. Während die zunehmenden Rentenausgaben noch einige Jahre auf sich warten lassen, ging die Anzahl junger Menschen bereits in den vergangenen Jahren zurück. So wurden im Jahr 1999 noch mehr als 10 Millionen Schüler an Allgemeinbildenden Schulen unterrichtet; im Jahr 2011 waren es nur noch knapp 8,7 Millionen Schüler. Bislang waren die Einsparungen für die öffentlichen Haushalte allerdings begrenzt, weil etwa die Umstellung auf ein achtjähriges Gymnasium zwar die Schülerzahlen abgesenkt, den Bildungsaufwand je Schüler aber erhöht hat. Ebenfalls stiegen die Studierendenzahlen in diesem Zeitraum kräftig von 1,8 Millionen auf 2,4 Millionen Personen, was zu Mehrausgaben an den Universitäten und Fachhochschulen führte. Im Wintersemester 2012/2013 betrug die Anzahl der Studierenden sogar 2,5 Millionen Personen.

Der **Rückgang der Schülerzahlen** dürfte sich in den kommenden Jahren **weiter fortsetzen** und voraussichtlich von weniger stark ansteigenden Studierendenzahlen begleitet werden. Die Kultusministerkonferenz erwartet für das Jahr 2019 einen weiteren Rückgang der Schülerzahlen gegenüber dem Jahr 2011 um 10,1 % auf knapp 7,8 Millionen Schüler. Die Zahl der Studienanfänger wird voraussichtlich vom Jahr 2013 bis zum Jahr 2019 um 6,1 % und bis zum Jahr 2025 um 13,7 % zurückgehen (Kultusministerkonferenz, 2013). Die rückläufige Entwicklung der Anzahl junger Menschen wird sich zudem unmittelbar auf die familienpolitischen Transferleistungen, wie etwa die Kindergeldausgaben, auswirken.

560. Insgesamt fallen die möglichen Ausgabeneinsparungen durch den demografischen Wandel im Bereich der Bildung und Kinderbetreuung überwiegend in einen Zeitraum, in dem die Ausgabensteigerungen im Bereich der Alterssicherung noch zu einem Großteil bevorstehen. Vorübergehend wirkte der demografische Wandel damit für die öffentlichen Haushalte bereits **entlastend**, was sich in den kommenden Jahren zunächst fortsetzen sollte. Ab dem Jahr 2020 werden jedoch aufgrund der demografischen Entwicklung voraussichtlich hohe Ausgabensteigerungen finanziert werden müssen.

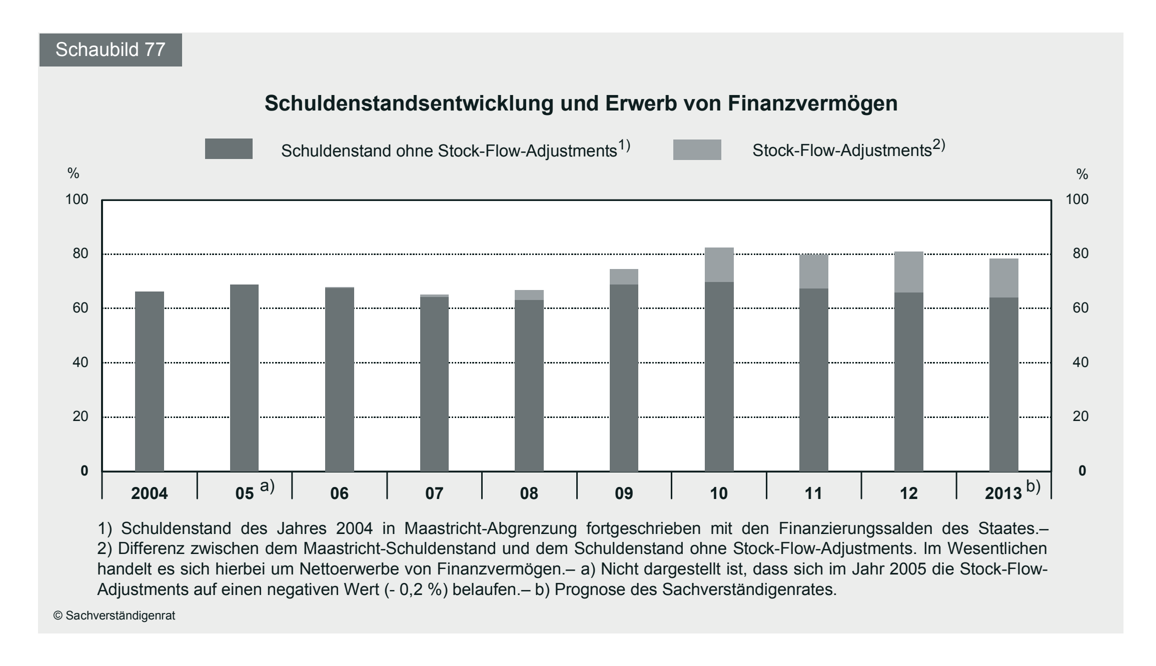
II. Die Verschuldungssituation des Staates

561. Die Entwicklung der Staatsschulden wird heute aufmerksamer verfolgt als in den Jahren vor der Wirtschafts- und Finanzkrise. Deutschland verzeichnete wie viele andere OECD-Staaten starke Anstiege in der Verschuldung und weist in der Folge eine **historisch hohe Schuldenstandsquote** auf. In Deutschland lag die Schuldenstandsquote im Jahr 2007 mit 65,2 % noch relativ nah am Maastricht-Schwellenwert von 60 %; nach einem Anstieg auf über 80 % wird sie im Jahr 2013 voraussichtlich etwas sinken und dann bei 78,3 % liegen.

562. Die **Interpretation der Schuldenstandsquote** wird in der jüngeren Zeit deutlich erschwert. Insbesondere war bislang eine Unterscheidung von Brutto- und Nettoschuldenstandsquote entbehrlich, da die Entwicklung der üblicherweise betrachteten Bruttoschulden als gute Annäherung für diejenige des staatlichen Nettofinanzvermögens herangezogen werden konnte. Es bestand zudem ein sehr enger Zusammenhang zwischen der Veränderung des Schuldenstands und dem ausgewiesenen Finanzierungssaldo des Staates.

563. In den Jahren seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise überstiegen die Zuwächse bei den Schulden die staatlichen Defizite hingegen deutlich. Buchhalterisch gehen diese Abweichungen zwischen Finanzierungssaldo und Änderung des Schuldenstands auf sogenannte **Stock-Flow-Adjustments** zurück. Diese treten auf, wenn der Staat Finanzvermögen erwirbt (veräußert), Kredite vergibt (Kredite beim Staat getilgt werden) oder Unternehmen kauft (privatisiert). Derartige Transaktionen erhöhen (senken) den Finanzierungsbedarf des Staates, sodass sie sich auf den Schuldenstand auswirken. Sie werden jedoch nicht im Finanzierungssaldo des Staates erfasst.

564. Veranschaulichen lassen sich die Differenzen zwischen Finanzierungssalden und Schuldenstandsänderungen durch einen Vergleich der Entwicklung des tatsächlichen Schuldenstands mit derjenigen, die sich bei ausschließlicher Kumulation der Finanzierungssalden ergeben hätte. Wählt man als Ausgangspunkt den Schuldenstand des Jahres 2004, so zeigen sich bis zum Jahr 2008 nur geringfügige Abweichungen (Schaubild 77). Seit dem Jahr 2009 sind die Schulden jedoch schneller angestiegen als es die Finanzierungssalden anzeigen. Der größte Sprung war im Jahr 2010 zu verzeichnen, als insbesondere die **Abwicklungsanstalt** der Hypo Real Estate AG, die FMS Wertmanagement, gegründet wurde. Deren Schulden in Höhe von anfänglich etwa 190 Mrd Euro wurden von diesem Zeitpunkt an als Staatsschulden klassifiziert, wodurch die Schuldenstandsquote um rund 8 Prozentpunkte anstieg. Für den Finanzierungssaldo wurde jedoch nur ein Betrag in Höhe der geschätzten zukünftigen Verlus-



te im Rahmen der Abwicklung eingestellt, der sich nur auf etwa 32 Mrd Euro oder 1,2 % des Bruttoinlandsprodukts belief.

565. Im Rahmen der Unterstützung von Mitgliedstaaten des Euro-Raums erhöhte sich der Schuldenstand zum einen um die von Deutschland aufgenommen Schulden, die in Form von bilateralen Krediten weitergereicht wurden. Zum anderen wird die Schuldenaufnahme der **EFSF** (European Financial Stability Facility) anteilig den Garantie gebenden Ländern zugerechnet. Beides wird bei der Berechnung des Finanzierungssaldos nicht berücksichtigt, sodass dies die Differenzen zwischen Finanzierungssalden und Schuldenstandsentwicklung erhöhte. Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht in unregelmäßigen Abständen eine Übersicht über die schuldenstandserhöhenden Effekte der Finanz- und Eurokrise (Tabelle 26). Die schon verbuchten schuldenstandserhöhenden Effekte der Finanzmarktkrise übersteigen hiernach diejenigen der im Zuge der Schuldenkrise im Euro-Raum getroffenen Maßnahmen bislang deutlich.

566. Zu gewissen Irritationen kann es kommen, weil die über den **ESM** aufgenommenen Schulden anders als die der EFSF nicht den Schuldenständen der Garantie gebenden Mitgliedstaaten zugerechnet werden. Bis Ende September 2013 wurden 44,4 Mrd Euro über den ESM an Spanien und Zypern ausgezahlt. Nach dem Beteiligungsschlüssel entfallen auf Deutschland 27,15 %, also etwa 12 Mrd Euro, die nicht im Schuldenstand erfasst werden. Für die Zukunft sind nur relativ kleine weitere Beträge vorgesehen. Zypern wurden bislang Zusagen in Höhe von 9 Mrd Euro gemacht, von denen 3 Mrd Euro bereits geleistet wurden. Für die Rekapitalisierung des spanischen Bankensektors wurden zwar Hilfen von bis zu 100 Mrd Euro eingeräumt, von denen Spanien 41,4 Mrd Euro in Anspruch genommen hat. Es ist derzeit aber unklar, ob Spanien das noch ausstehende Finanzierungsvolumen benötigt.

Tabelle 26

Kumulierte Effekte der Maßnahmen im Rahmen der Finanzmarktkrise und der europäischen Staatsschuldenkrise auf den Maastricht-Schuldenstand[1] (Bruttogröße)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	in Mrd Euro					
Maastricht-Schuldenstand (in % des BIP)	*66,8*	*74,5*	*82,4*	*80,4*	*81,9*	*80,5*
darunter:						
Finanzmarktkrise	**51,3**	**95,7**	**309,2**	**294,3**	**293,2**	***256,5***
in % des BIP	*2,1*	*4,0*	*12,4*	*11,4*	*11,1*	*9,5*
Bund	**10,1**	**27,6**	**222,9**	**205,8**	**181,4**	
IKB Deutsche Industriebank	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	
Commerzbank	8,2	18,2	18,2	6,7	6,7	
Aareal Bank		0,5	0,4	0,3	0,3	
Hypo Real Estate (HRE)		6,3	7,7	7,7	7,7	
WestLB		0,7	3,0	3,0	2,0	
Abwicklungsanstalt HRE (FMS-Wertmanagment)			191,8	186,3	162,9	
Länder	**41,2**	**67,2**	**85,3**	**87,6**	**110,8**	
BayernLB	3,0	10,0	10,0	10,0	10,0	
HSH Nordbank		3,0	3,0	3,0	3,0	
Landesbank Baden-Württemberg (LBBW)		2,0	2,0	2,0	2,0	
NordLB Kapitalaufstockung				0,5	0,5	
Garantiegesellschaft GPBW (LBBW)		12,7	12,7	12,7	12,7	
Zweckgesellschaft SachsenLB (Sealink)	15,2	15,0	12,2	10,7	8,9	
Abwicklungsanstalt WestLB (EAA)[2]	23,0	24,5	45,4	48,6	72,8	
Eigenkapitalerhöhung Portigon durch NRW					1,0	
Gemeinden		**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	
LBBW		1,0	1,0	1,0	1,0	
Staatsschuldenkrise (nur Bund)			**5,9**	**19,9**	**64,7**	**85**
in % des BIP			*0,2*	*0,8*	*2,4*	*3*
Griechenland-Kredite KfW[3]			5,9	15,2	15,2	
EFSF (Griechenland-Paket II)[3]					31,6	
EFSF (Kredite an Irland)[3]				2,3	3,6	
EFSF (Kredite an Portugal)[3]				2,4	5,7	
ESM (Beteiligungserwerb)					8,7	

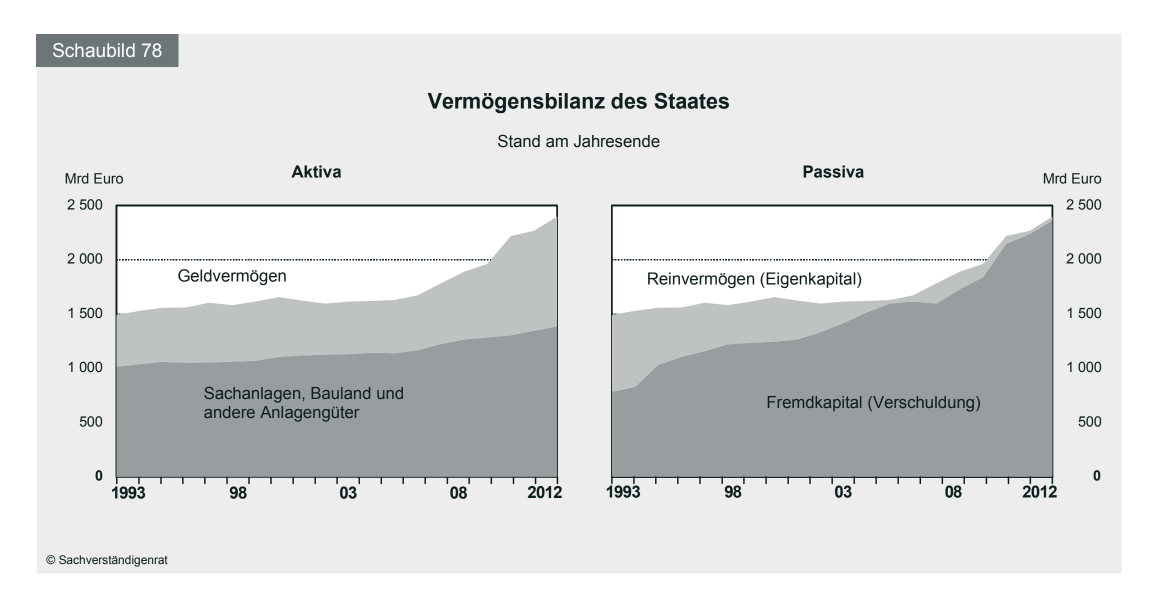
1) Alle Daten sind vorläufig. Abweichungen in den Summen durch Rundungsdifferenzen. Angaben für das Projektionsjahr 2013 basieren auf der BMF-Projektion vom Juli 2013 und der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts gemäß Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. Die Angaben für 2013 sind auf 0,5 gerundet.– 2) Die EAA wird unter dem Dach der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung geführt, statistisch aber dem Landessektor zugeordnet.– 3) Auszahlung erfolgt nicht von staatlichen Stellen, wird allerdings dem Maastricht-Schuldenstand zugerechnet.

Quellen: Aufstellung des Bundesministeriums der Finanzen, Bundestagsdrucksache 17/14397

Der Grund für die von der EFSF **abweichenden Handhabung** ist die Einordnung des ESM als internationale Organisation. Damit wird der ESM gleichsam wie der IWF behandelt, dessen Schulden nicht den Staaten zugerechnet werden. Die Einzahlungen der Staaten in den ESM zur Bildung einer Eigenkapitalbasis erfordern hingegen eine Kreditaufnahme des Staates und wirken sich so erhöhend auf den Schuldenstand aus. Dies wird den Schuldenstand des deutschen Staates bis zum Ende des Jahres 2014 insgesamt um 21,7 Mrd Euro erhöht haben.

567. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht eine Vermögensbilanz des Staates (Schaubild 78). Sie zeigt deutlich, dass der Staat sein Geldvermögen in den letzten Jahren erheblich

ausgeweitet hat. Es stieg von 560 Mrd Euro im Jahr 2007 auf 1 012 Mrd Euro im Jahr 2012. Obwohl die Verschuldung im gleichen Zeitraum um 765 Mrd Euro zugenommen hat, sank das Reinvermögen des Staates somit in geringerem Umfang. Damit hat sich die Nettovermögensposition des Staates in den letzten Jahren weniger stark verschlechtert, als es der Anstieg der Schuldenstände anzeigt. Jedoch sollte nicht vergessen werden, inwieweit der Staat weitere ungedeckte Ausgabenversprechungen getätigt hat. Insbesondere bestehen wegen der demografischen Lasten in den Bereichen Alterssicherung und Gesundheit sehr hohe **implizite Schulden** des Staates.[2] Die Risiken, denen sich der Staat aussetzt, sind zudem in einem deutlich höheren Ausmaß gestiegen; nicht immer kann dies in den offiziellen Statistiken nachempfunden werden. Die offiziell ausgewiesenen Schuldenstände überzeichnen die Situation damit keineswegs.



III. Konsolidierung auf Ebene der Gebietskörperschaften

568. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erfordert Fortschritte auf allen Ebenen des Staates (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen). Für Bund und Länder hat sich der institutionelle Rahmen mit Einführung der Schuldenregel im Jahr 2009 stark verändert. Sie befinden sich derzeit in einer Übergangsphase, innerhalb derer die Defizite der Vergangenheit abgebaut werden müssen. Ab dem Jahr 2016 wird für den Bund und ab dem Jahr 2020 für die Länder die strukturelle Neuverschuldung nur noch in sehr engen Grenzen möglich sein. Mit Verabschiedung des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags im Juli 2013 wurde das Regelwerk nochmals weiterentwickelt. Die zukünftigen Herausforderungen auf dem Weg der Konsolidierung bleiben insgesamt hoch.

[2] Berechnungen der impliziten Schulden variieren sehr stark in Abhängigkeit der getroffenen Annahmen, insbesondere zum Zins-Wachstums-Differenzial. Der Gegenwartswert der zukünftigen Ausgabensteigerungen kann so mit 146 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt angegeben werden (Moog und Raffelhüschen, 2013). Unter Berücksichtigung des aktuellen Primärsaldos ermittelt die Europäische Kommission hingegen nur einen Gegenwartswert der impliziten Schulden für Deutschland in Höhe von etwa 40 % (Europäische Kommission, 2012a).

1. Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags

569. Im Wesentlichen wurden mit dem Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags drei Maßnahmen beschlossen. Erstens wurde vereinbart, dass ein positiver Betrag auf dem **Kontrollkonto des Bundes** zum Jahresende 2015 gelöscht wird. Das Kontrollkonto erfasst Über- und Unterschreitungen des tatsächlichen Haushaltsabschlusses gegenüber der zulässigen Defizitobergrenze der Schuldenregel. Es stellt damit quasi das „Gedächtnis“ der Schuldenregel dar. Mit der nun vorgesehenen Streichung des Betrags wird vermieden, dass die teilweise sehr umfangreichen Unterschreitungen der Defizitobergrenzen des Abbaupfads durch den Bund mit zukünftigen Überschreitungen der Regelgrenze von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts verrechnet werden können. Bei der Festlegung des Abbaupfads im Jahr 2010 wurden tendenziell hohe Werte angesetzt, weswegen die Streichung zu begrüßen ist.

570. Zweitens wird der **Stabilitätsrat** zukünftig die Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit in Höhe von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts überwachen. Mitglieder des Stabilitätsrates sind die Finanzminister von Bund und Ländern sowie der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie; der Stabilitätsrat überwacht die Haushalte von Bund und Ländern unter anderem mit dem Ziel, drohende Haushaltsnotlagen zu identifizieren. Durch die nun hinzutretende Aufgabe, den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo zu überwachen, wird die bislang fehlende Erfassung der Gemeinden und Sozialversicherungen korrigiert. Kommt der Stabilitätsrat zu dem Ergebnis, dass die Obergrenze überschritten wird, kann er Empfehlungen aussprechen, die den Regierungen und Parlamenten von Bund und Ländern zugeleitet werden.

571. Drittens wird ein **unabhängiger Beirat** gegründet. Er unterstützt den Stabilitätsrat bei der Überwachung der gesamtstaatlichen Defizitobergrenze. Dazu gibt er zweimal im Jahr eine Einschätzung ab. Kommt der Beirat zu der Auffassung, dass die Obergrenze nicht eingehalten wird, so empfiehlt er Maßnahmen, die geeignet sind, das überhöhte Finanzierungsdefizit zu beseitigen. Die Einschätzungen und Empfehlungen werden veröffentlicht. Sie sind für den Stabilitätsrat allerdings nicht bindend. Nur in dem Fall, dass der Stabilitätsrat erstens derselben Auffassung wie der Beirat im Hinblick auf einen drohenden Verstoß gegen die Defizitobergrenze ist, und sich zweitens nicht selbst auf Empfehlungen einigen kann, werden die Empfehlungen des Beirats dem Bericht beigefügt, der in diesem Fall den Regierungen und Parlamenten von Bund und Ländern zugeleitet wird.

Die Gründung eines solchen unabhängigen Beirats ist im Grundsatz positiv zu beurteilen. Er ermöglicht eine unabhängige Beurteilung der Finanzpolitik in Deutschland, die das enge Korsett des Stabilitätsrates auflockert. Kritisch scheint zunächst die Zuordnung dieses unabhängigen Gremiums zum Stabilitätsrat, einem Organ der Exekutive. Für eine effektivere Kontrolle der Finanzpolitik hätte der unabhängige Beirat ähnlich wie in anderen Ländern der Legislative zugeordnet sein müssen. Aufgrund der Besonderheiten des deutschen Föderalismus ist dies jedoch unrealistisch. Es wäre gleichwohl wünschenswert, dass der Stabilitätsrat die Einschätzungen und Empfehlungen des unabhängigen Beirats in seinem Bericht berücksichtigen und an die Parlamente berichten muss.

2. Der Bundeshaushalt im Rahmen der Schuldenregel

572. Der Entwurf eines Haushaltsplans des Bundes aus dem Juli 2013 ist angesichts der noch nicht abgeschlossenen Regierungsbildung als vorläufig anzusehen. Insgesamt zeigt er, dass der **Abbau des Defizits** weiter voranschreiten soll. Ab dem Jahr 2015 sollen Überschüsse erzielt werden, die zunächst zum Abbau der Schulden des Investitions- und Tilgungsfonds verwendet werden sollen. Die Vorgaben der Schuldenregel werden hiermit übertroffen. Dies gilt, obwohl zusätzliche Ausgaben wegen der Flutschäden im Frühjahr den Bund in den Jahren 2013 und 2014 belasten.

573. Zu kritisieren ist der nun schon wiederholte Zugriff auf die **Bundeszuschüsse zu den Sozialversicherungen**, mit denen der Bund einen weiteren Beitrag zur Konsolidierung erzielen möchte. Das Vorgehen ist ordnungspolitisch fragwürdig, da jeder Eingriff in die Zuschüsse zu den Sozialversicherungen zwischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und von der Sozialversicherungspflicht befreiten Personen umverteilt. Vorgesehen ist, die Zuschüsse zum Gesundheitsfonds im Jahr 2014 ein weiteres Mal zu kürzen. Der Zuschuss ist zum Ausgleich der Kosten gedacht, die der Gesetzlichen Krankenversicherung durch gesamtgesellschaftliche Aufgaben entstehen (insbesondere die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern) und ist auf 14 Mrd Euro im Jahr festgesetzt.

Ursprünglich sollte er einmalig im Jahr 2013 auf 11,5 Mrd Euro gesenkt werden und im Jahr 2014 wieder 14 Mrd Euro betragen. Dieses Vorhaben wurde bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2014 aufgegeben. Der Zuschuss soll im Jahr 2014 nur noch 10,5 Mrd Euro betragen und erst im Jahr 2015 wieder eine Höhe von 14 Mrd Euro erreichen. Die Zuschüsse zur Gesetzlichen Rentenversicherung sollen ebenfalls ein weiteres Jahr um 1,25 Mrd Euro geringer als nach den formelbasierten Fortschreibungen ausfallen. Dieser Schritt war bereits im vergangenen Jahr so beschlossen worden. Der Bund nutzt damit gewissermaßen die gute finanzielle Lage der Gesetzlichen Rentenversicherung, um seinen Haushalt zu entlasten (Ziffern 556 ff.).

574. Positiv ist zwar, dass in der mittelfristigen Finanzplanung weiterhin an einer **Erhöhung** der Bundeszuschüsse auf die ursprünglich vorgesehenen Niveaus festgehalten wird. Dennoch bleibt festzuhalten, dass der Bund angesichts der starken Einnahmeentwicklung und den deutlich gesunkenen Zinsausgaben eine Konsolidierung ohne dieses Mittel hätte erreichen können. Natürlich wäre zum Erreichen derselben Defizitreduktion dann die Kürzung anderer Ausgabenpositionen notwendig gewesen. Die umfangreichen Finanzhilfen hätten hier ebenso wie die zahlreichen Steuervergünstigungen herangezogen werden können. Im Jahr 2014 werden sich die Ausgaben dieser beiden Positionen nach dem Subventionsbericht der Bundesregierung auf 21,8 Mrd Euro belaufen. Damit wird erstmals seit drei Jahren ein Anstieg zu verzeichnen sein. Außerdem wurden die ursprünglich angestrebten Einsparungen beim Etat des Bundesministeriums der Verteidigung um mehrere Milliarden Euro verfehlt. Im Finanzplan zur Haushaltsaufstellung für das Jahr 2011 war noch ein Rückgang der Ausgaben im Verteidigungsbereich auf knapp 23 Mrd Euro im Jahr 2014 angelegt. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 sind diese nun mit 27,8 Mrd Euro veranschlagt. Nicht zuletzt auf die Einführung

des Betreuungsgelds hätte verzichtet werden können, womit mittelfristig Ausgaben in Höhe von jährlich 1 Mrd Euro vermieden worden wären (Ziffer 743).

Letztlich wurden sinkende Beitragssätze bei den Sozialversicherungen verhindert und die Mehreinnahmen in den Bundeshaushalt umgeleitet. Die Spielräume, früher als bislang vorgesehen die Bundeszuschüsse wieder zu normalisieren, sind gegeben und sollten genutzt werden. Dies würde weitere Beitragssatzsenkungen ermöglichen.

3. Die Länder auf dem schwierigen Weg zu ausgeglichenen Haushalten

Konsolidierungserfordernisse der Länder und Gemeinden bis zum Jahr 2020

575. Die Einführung der im Grundgesetz verankerten Schuldenregel bedeutet für die Länder, dass diese erstmals im Jahr 2020 **strukturell ausgeglichene Haushalte** aufweisen müssen. Zur Unterstützung der Länder mit den höchsten Anpassungsbedarfen zahlt der Bund Konsolidierungshilfen, wenn diese den schrittweisen Abbau ihrer strukturellen Defizite nachweisen. Der Stabilitätsrat wacht über die Einhaltung der Schuldenregel und bewertet die laufenden Sanierungsprogramme und die Konsolidierungsberichte der Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

576. Im Jahresgutachten 2011 hat der Sachverständigenrat die bis dahin zu leistenden **Konsolidierungsbedarfe** auf Grundlage des Haushaltsjahres 2010 berechnet (JG 2011 Ziffern 319 ff.). Die Ergebnisse können nun auf Grundlage des Jahres 2012 aktualisiert werden. Im Unterschied zur Schuldenregel des Grundgesetzes und den Analysen des Stabilitätsrates bezieht der Sachverständigenrat die kommunale Ebene bei der Analyse mit ein.

577. Bei der Ermittlung der Konsolidierungserfordernisse werden die in der Finanzstatistik ausgewiesenen Finanzierungssalden einer **zweistufigen Anpassung** unterzogen. Auf der ersten Stufe werden die Finanzierungssalden um konjunkturelle Einflüsse – analog zum Verfahren der Schuldenregel des Bundes – bereinigt. Außerdem werden Abweichungen bei den Sach- und Finanzinvestitionen je Einwohner zwischen den Ländern berücksichtigt, um Schwankungen zu korrigieren, die beispielsweise durch Privatisierungen und Investitionsprogramme entstehen. Zuletzt werden die Konsolidierungshilfen, die der Bund fünf Ländern (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) gewährt, herausgerechnet. Damit ergibt sich ein bereinigter Finanzierungssaldo für das Jahr 2012.

Auf der zweiten Stufe werden mit den auslaufenden Bundesergänzungszuweisungen an die Neuen Länder und den Zusatzlasten für Versorgungsausgaben infolge des sich abzeichnenden Anstiegs an Versorgungsempfängern zwei bis zum Jahr 2020 eintretende bedeutsame Effekte berücksichtigt. Der resultierende Konsolidierungsbedarf wird in Relation zu den **laufenden Primärausgaben**, also den laufenden Ausgaben ohne Berücksichtigung von Zinsen, angegeben, weil die Spielräume der Länder auf der Einnahmeseite begrenzt sind.

578. In den vergangenen zwei Jahren hat die **Gesamtheit der Länder** nennenswerte Fortschritte erzielt (Schaubild 79, Seite 325). Für die Ländergesamtheit belief sich der Konsolidierungsbedarf im Jahr 2012 auf 5,5 % der laufenden Primärausgaben, nach 9,0 % im Jahr 2011

und 12,4 % im Jahr 2010. Nicht alle Länder konnten jedoch ihren Konsolidierungsbedarf reduzieren.

579. Die im Durchschnitt hohen Konsolidierungsbedarfe **der Neuen Länder und Berlins** stehen im Zusammenhang mit den degressiv ausgestalteten Bundesergänzungszuweisungen für die teilungsbedingten Sonderlasten. Allerdings konnten diese Länder in den vergangenen Jahren, mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns, die fallenden Zuweisungen kompensieren, sodass die Konsolidierungsanforderungen teils kräftig zurückgingen. Besonders positiv ist der Fortschritt Berlins, welches im Ländervergleich nun im Mittelfeld liegt.

580. Das **Saarland und Bremen**, die Länder mit den höchsten Konsolidierungsbedarfen, stehen weiterhin vor umfassenden Anstrengungen. Dies war wegen der sehr hohen Anpassungslasten zwar nicht anders zu erwarten. Angesichts des hohen Einnahmeniveaus, des niedrigen Zinsniveaus und der insgesamt sehr günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind die Entwicklungen in diesen Ländern allerdings enttäuschend. Das Saarland weist sogar weiter ansteigende Konsolidierungserfordernisse auf. Bremen konnte im Jahr 2012 ebenfalls nur sehr geringe Fortschritte verzeichnen. Der Abstand beider Länder zu den anderen Ländern hat sich damit vergrößert und beiden steht ein schwerer Weg bevor. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangte der Stabilitätsrat in seiner Sitzung im Mai dieses Jahres. Demnach müsse das Saarland seinen Konsolidierungskurs „zügig deutlich verstärken“ (Stabilitätsrat, 2013a, S. 2). Der erfolgreiche Abschluss des Sanierungsprogramms in Bremen erfordere „weitere erhebliche Konsolidierungsanstrengungen“ (Stabilitätsrat, 2013b, S. 3). In beiden Ländern ist das Risiko hoch, dass in den kommenden Jahren gegen die jeweilige Konsolidierungsvereinbarung verstoßen wird. Dies hätte zur Folge, dass die vorgesehenen Zahlungen der Konsolidierungshilfen durch den Bund entfallen. Es ist zu befürchten, dass diese beiden Länder gegen die Schuldenregel des Grundgesetzes, welche erstmals im Jahr 2020 verbindlich wird, verstoßen werden.

581. Neben Bremen und dem Saarland befinden sich **Schleswig-Holstein** und **Berlin** ebenfalls in einem Sanierungsprogramm. Wegen der Fortschritte dieser Länder, die deutlich unterhalb der für die Konsolidierungshilfen entscheidenden Obergrenzen liegen, werden diese Länder vom Stabilitätsrat nur darauf hingewiesen, dass sie sich nicht zu nachlassenden Konsolidierungsbemühungen verleiten lassen dürfen. Zudem erhält **Sachsen-Anhalt** Konsolidierungshilfen; allerdings wurde in der Vergangenheit keine drohende Haushaltsnotlage festgestellt, sodass sich das Land derzeit nicht in einem Sanierungsprogramm befindet.

Positiv fallen außerdem die großen Fortschritte in den meisten Flächenländern des früheren Bundesgebiets auf, insbesondere in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz. Nordrhein-Westfalen konnte in dieser Gruppe durchschnittliche Fortschritte erreichen. Unterdurchschnittlich ist die Verbesserung hingegen in Hessen, welches nun einen Konsolidierungsbedarf aufweist, der den der meisten anderen Länder übersteigt. Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Hamburg wiesen in der Vergangenheit keine oder nur unbedenkliche Konsolidierungsbedarfe auf. Im Wesentlichen gilt dies weiterhin. In Hamburg allerdings hat sich der Konsolidierungsbedarf im Jahr 2012 erhöht.


Schaubild 79
Konsolidierungsbedarf der Länder einschließlich ihrer Gemeinden bis zum Jahr 2020[1)]
in % der laufenden Primärausgaben (Fortschritt 2012 gegenüber 2011)[2)]
unter 0
mehr als 0 bis 5
mehr als 5 bis 10
mehr als 10 bis 15
mehr als 15
Schleswig-Holstein
7,1 % (5,1 %)
Hamburg
5,9 % (-2,2 %)
Mecklenburg-Vorpommern
14,1 % (-0,1 %)
Bremen
18,4 % (0,6 %)
Niedersachsen
6,6 % (6,5 %)
Berlin
6,8 % (9,9 %)
Brandenburg
12,6 % (4,7 %)
Sachsen-Anhalt
11,9 % (5,2 %)
Nordrhein-Westfalen
8,8 % (3,9 %)
Sachsen
-1,0 % (6,1 %)
Thüringen
10,7 % (6,2 %)
Hessen
10,5 % (3,0 %)
Rheinland-Pfalz
7,9 % (7,6 %)
Saarland
25,9 % (-0,7 %)
Bayern
- 5,0 % (1,2 %)
Baden-Württemberg
-1,6 % (2,5 %)
1) Geometrische Grundlagen: Statistisches Bundesamt.– 2) Ergebnisse in Klammern stellen den Fortschritt (positiver Wert) oder den Rückschritt (negativer Wert) bei der Konsolidierung 2012 gegenüber 2011 dar (in Prozentpunkten der laufenden Primärausgaben).
© Sachverständigenrat

Potenziale bei den Ausgaben von Ländern und Kommunen

582. Einige Länder müssen noch erhebliche Einsparungen bis zum Jahr 2020 erreichen. Im Gegensatz zum Bund spielen für die Länder und Gemeinden die **staatlichen Konsumausgaben** – im Wesentlichen die Ausgaben für Personal und für nachgefragte Vorleistungen bei privaten Unternehmen – eine deutlich größere Rolle. Sie beliefen sich im Jahr 2012 auf 248 Mrd Euro. Dies entspricht etwa der Hälfte der gesamten Ausgaben der Länder und Gemeinden. Mit Blick auf die Haushaltskonsolidierung sind gewisse Fehlentwicklungen bei den staatlichen Konsumausgaben in den vergangenen Jahren nicht zu übersehen. So sind im Zeitraum 2007 bis 2012 die gemeinsamen Konsumausgaben von Ländern und Gemeinden nominal um 18,1 % angestiegen und damit deutlich schneller als beispielsweise der Verbraucherpreisindex, der in diesem Zeitraum lediglich um 8,3 % zugenommen hat. Die Zuwachsrate war in nahezu allen Bereichen sehr hoch, am höchsten in den Bereichen Umweltschutz, Wirtschaftliche Angelegenheiten und Allgemeine öffentliche Verwaltung.[3]

Spezifische Preisindizes für den Staatskonsum zu ermitteln, ist verhältnismäßig schwierig, da Effizienzsteigerungen und Qualitätszuwächse – beispielsweise in den Bereichen Justiz, Bildung oder innere Sicherheit –, so es sie denn gibt, schwer zu erfassen sind. Die Verwendung der offiziellen Preisindizes des Statistischen Bundesamts für den Staatskonsum von Ländern und Gemeinden ergibt einen realen Anstieg für diesen Zeitraum von insgesamt 4,9 %. Bei Aufrechterhaltung realer Konstanz der Ausgaben hätten im Jahr 2012 somit 11,6 Mrd Euro weniger ausgegeben werden müssen; im Vergleich mit der Entwicklung des Verbraucherpreisindexes belaufen sich die Mehrausgaben gar auf 20,6 Mrd Euro.

583. Die Entwicklung des Staatskonsums steht damit im **Gegensatz zur Zielsetzung der Schuldenregel**, mit der sich die Länder zum Erreichen ausgeglichener Haushalte verpflichtet haben. Zugleich lässt diese Entwicklung die Klagen über einen dramatisch verschlechterten Zustand der öffentlichen Infrastruktur in anderem Licht erscheinen. Offenbar haben die Länder und Kommunen in der Vergangenheit falsche Prioritäten gesetzt. Angesichts weitgehend fehlender Möglichkeiten der Länder, ihre Einnahmen eigenständig zu erhöhen, war davon auszugehen, dass die Schuldenregel eine Rückführung des Staatskonsums erforderlich machen würde. Ohne die sinkenden Zinsausgaben und stark angestiegenen Steuereinnahmen wären in den letzten Jahren wohl keine Fortschritte beim Abbau der Defizite erzielt worden.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der die Pensionsausgaben von Ländern und Gemeinden weiter ansteigen lassen wird, zudem aber niedrigere Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts und damit der Steuereinnahmen bedeutet, ist eine solch dynamische Ausgabenentwicklung unvereinbar mit der Schuldenregel. Es bräuchte nicht nur einmalige, sondern regelmäßige und immer weiter voranschreitende Steuererhöhungen, um ein solches Wachstum staatlicher Konsumausgaben zu finanzieren. Auf weitere Entlastungen durch den

---

[3] Eine Unterteilung der staatlichen Konsumausgaben nach Aufgabenbereichen und Teilsektoren des Staates stellt das Statistische Bundesamt in der Fachserie 18.1.4 zur Verfügung. Es werden die Bereiche „Allgemeine öffentliche Verwaltung“, „Verteidigung“, „Öffentliche Ordnung und Sicherheit“, „Wirtschaftliche Angelegenheiten“, „Umweltschutz“, „Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen“, „Gesundheitswesen“, „Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion“, „Bildungswesen“ und „Soziale Sicherung“ unterschieden.

Bund dürfen die Länder und Gemeinden daher nicht hoffen. In Zukunft wird dessen Handlungsfähigkeit angesichts seiner Verantwortung für die Sozialversicherungen, die am stärksten vom demografischen Wandel getroffen werden, stark eingeschränkt sein. Eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Rahmen einer Föderalismusreform III, die den Ländern mehr Steuerautonomie und damit eine größere Verantwortlichkeit zuerkennt, wäre sinnvoller als die erneute Verschiebung von Bundesmitteln zu den Ländern und Kommunen.

584. Eine erfolgreiche mittelfristige Haushaltskonsolidierung kann somit nur gelingen, wenn in Zukunft **strengere Maßstäbe** bei der Beurteilung von Ausgaben angelegt werden. Aus diesem Grund sind pauschale Forderungen nach mehr finanziellen Mitteln für Investitionen und Bildungsausgaben inakzeptabel. Vielmehr muss es darum gehen, die richtigen Schwerpunkte zu setzen.

Bei den **Bildungsausgaben** beispielsweise sollte die Priorität auf die frühkindliche Bildung gelegt werden. So wären mit einem verpflichtenden Vorschuljahr und einem weiteren Ausbau von Kindertagesstätten voraussichtlich eine bessere Chancengleichheit und ein höheres Wachstumspotenzial verbunden (JG 2009 Ziffern 441 ff.). Hier könnten insofern gewisse Mehrausgaben gerechtfertigt sein. Eine stärkere private Finanzierung im Tertiärbereich ist weitgehend unproblematisch und lässt sich ökonomisch gut begründen (Kronberger Kreis, 2013). Es wäre daher sinnvoll, wieder zur Erhebung von Studiengebühren zurückzukehren; das Studierenden-BAföG könnte zudem als Volldarlehen gewährt werden.

Außerdem bestehen **Einsparpotenziale** aufgrund des Rückgangs der Schülerzahlen im Zuge der demografischen Entwicklung (Kasten 20). Diese Potenziale gilt es zu nutzen, obwohl die Steigerung der Bildungsqualität ohne Zweifel ein erstrebenswertes Ziel ist und einen wichtigen Baustein für eine Strategie zum Umgang mit dem schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzial darstellt. Es bestehen aber vielversprechendere Ansätze zur Qualitätssteigerung im Bildungssystem als eine pauschale Ausweitung der Lehrer-Schüler-Relation (Wößmann, 2006, 2011). So wäre mehr Wettbewerb zwischen den Schulen sinnvoll, unter anderem indem die Privatschulen mit öffentlichen Schulen finanziell gleichgestellt werden. Zudem können einheitliche Tests zwischen den Schulen die Bildungsqualität verbessern.

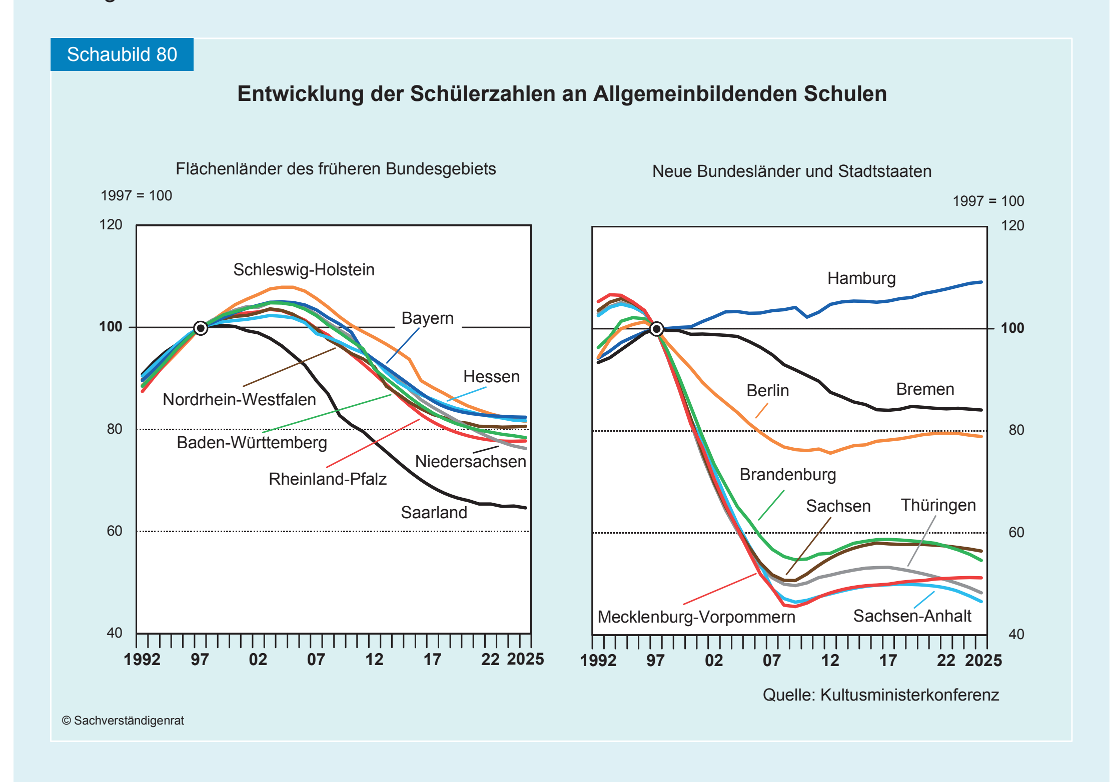
Kasten 20

Ausgaben für Allgemeinbildende Schulen und demografischer Wandel

Ein hoher Anteil der Gesamtausgaben der Länder und Gemeinden fließt in Bildung, insbesondere im Bereich der **Allgemeinbildenden Schulen**. Der Bildungsfinanzbericht gibt die Ausgaben für Schulen im Jahr 2012 mit 59,4 Mrd Euro an (Statistisches Bundesamt, 2012). Etwa 80 % hiervon entfallen auf die Personalausgaben.

Der **demografische Wandel** wird sich erheblich auf die Schülerzahlen auswirken. Gegenüber dem Jahr 2012 wird für das Jahr 2020 bundesweit ein Rückgang der Schülerzahlen um 10 % vorhergesagt (Kultusministerkonferenz, 2013). Insofern lassen sich mögliche Einsparpotenziale durch den demografischen Wandel in diesen Bereichen aufzeigen. Die Anpassungen können beispielsweise realisiert werden, indem freiwerdende Stellen zum Teil nicht wieder besetzt werden.

Die Entwicklung ist zwischen den Ländern sehr heterogen (Schaubild 80). Die demografisch bedingten Rückgänge haben sich in den **Neuen Ländern** bereits in den vergangenen Jahren erheblich ausgewirkt. So lag die Schülerzahl im Jahr 2012 gemessen an der des Jahres 1997 um etwa die Hälfte niedriger. In den kommenden Jahren erwartet die Kultusministerkonferenz für diese Länder eine weitgehend stabile Entwicklung auf diesem Niveau, wobei sogar vorübergehend gewisse Zuwächse eintreten dürften.



Die **Flächenländer des früheren Bundesgebiets** weisen mit Ausnahme des Saarlands sehr ähnliche Entwicklungen auf. Bis etwa zum Jahr 2005 waren die Schülerzahlen auf einem relativ stabilen Niveau, seitdem sinken sie kontinuierlich und relativ deutlich. Etwa ab dem Jahr 2020 wird der weitere Rückgang der Schülerzahlen erheblich langsamer verlaufen. Insgesamt liegen sie dann um etwa 20 % unter dem Niveau des Jahres 1997. Die Rückgänge sind im Saarland stärker ausgeprägt. Bis zum Jahr 2020 dürfte der Rückgang hier mehr als 30 % betragen.

In den **Stadtstaaten** gleichen die Zuzüge die demografischen Rückgänge aus, sodass erwartet wird, dass diese Länder noch über eine längere Zeit steigende oder konstante Bevölkerungszahlen aufweisen werden. Dies wirkt sich auf die Schülerzahlen aus. So werden für Hamburg ansteigende Schülerzahlen erwartet, in Berlin waren in der Vergangenheit zwar Rückgänge zu verzeichnen, mittelfristig wird es hier allerdings einen Zuwachs geben. In Bremen zeigt die erwartete Entwicklung einen überwiegend stabilen Verlauf, wobei das Niveau des Jahres 1997 deutlich unterschritten werden wird.

In einer detaillierten Analyse der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte wird eine Tragfähigkeitslücke von 3,1 % des Bruttoinlandsprodukts ermittelt (Expertise 2011). In dieser ist berücksichtigt, dass die Ausgaben für Bildung im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2030 um 0,3 % des Bruttoinlandsprodukts sinken. Hierbei wurden die Bildungsausgaben pro Kopf, differenziert nach den

Stufen des Bildungssystems, mit der allgemeinen Wachstumsrate der Löhne und Gehälter fortgeschrieben (Werding, 2011). Nutzt man dieses Konsolidierungspotenzial nicht, fällt die Tragfähigkeitslücke insoweit höher aus.

IV. Fazit

585. Der Konsolidierungsbedarf in Deutschland ist weiterhin hoch. Zwar hält der Bund die Vorgaben der neuen Schuldenregel im Grundgesetz ein, und die Länder sind auf dem Weg zu ausgeglichenen Haushalten vorangekommen, kräftig unterstützt durch die gute Konjunktur und Arbeitsmarktlage sowie durch Sonderfaktoren wie die niedrigen Zinsausgaben. Dennoch bleibt die **Konsolidierung der öffentlichen Finanzen die größte finanzpolitische Herausforderung** der kommenden Jahre. Ökonometrische Tragfähigkeitsanalysen belegen, dass Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen nicht so weitermachen können wie bisher. Zudem weisen in die Zukunft gerichtete Projektionen weiterhin auf eine Tragfähigkeitslücke hin.

586. Diese Tragfähigkeitslücke sollte durch eine größere **Disziplin** als in der Vergangenheit **auf der Ausgabenseite** geschlossen werden. Steuererhöhungen sind weder angesichts der hohen Steuereinnahmen noch zur Korrektur einer vermeintlichen Gerechtigkeitslücke in Deutschland erforderlich. Vielmehr würden Steuererhöhungen ungünstige Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit und das Wirtschaftswachstum haben. Eher ist eine Korrektur des Einkommensteuertarifs zur Rückgabe der Kalten Progression erforderlich (Ziffer 669 ff.). Der vermutlich bestehende, in deutlich geringerem Maße als im Bundestagswahlkampf diskutierte, Bedarf an öffentlichen Investitionen lässt sich im bestehenden Finanzrahmen bewältigen. Dazu müssen die Gebietskörperschaften klare Prioritäten setzen. Der seit dem Jahr 2007 feststellbare Anstieg der Konsumausgaben, insbesondere bei Ländern und Gemeinden, deutet darauf hin, dass **bislang falsche Prioritäten** gesetzt wurden.

587. Große Herausforderungen für die neue Bundesregierung im Hinblick auf eine erfolgreiche langfristige Konsolidierung des Bundeshaushalts bestehen im Bereich der Sozialversicherungen. Einerseits werden Mehrausgaben erforderlich sein, um die Zuschüsse zur Gesetzlichen Rentenversicherung, die nach geltenden Regeln mittelfristig wohl stärker ansteigen werden als die Steuereinnahmen, zu finanzieren. Andererseits dürften bei der Gesetzlichen Krankenversicherung in einigen Jahren zusätzliche Mittel in erheblichem Umfang für den vorgesehenen sozialen Ausgleich benötigt werden (JG 2012 Ziffer 603). Mit diesem soll sichergestellt werden, dass die Belastungen jedes Versicherten durch den durchschnittlichen Zusatzbeitrag nicht mehr als 2 % des Einkommens beträgt. Zusatzbeiträge müssen die Gesetzlichen Krankenkassen erheben, wenn die Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds, im Wesentlichen die Beiträge der Versicherten, nicht ausreichen, um ihre Ausgaben zu decken. Der Beitragssatz soll in Zukunft nicht weiter angehoben werden.

Die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung sind in den vergangenen Jahren deutlich schneller angestiegen als die durchschnittlichen Ausgaben des Staates. Mit zunehmender

Alterung der Bevölkerung werden die zu finanzierenden Leistungen aller Voraussicht nach weiter kräftig zunehmen. Ohne Reformen, welche die Effizienz des Systems erhöhen, droht die Kostendynamik Bundeshaushalt und Versicherte zu überfordern. Der Sachverständigenrat hat Vorschläge zur Weiterentwicklung der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung unterbreitet (JG 2012 Ziffern 598 ff.) und sich auf der Ausgabenseite unter anderem für eine Stärkung des Wettbewerbs über dezentrale Entscheidungsprozesse wie etwa die Ausweitung der selektivvertraglichen Gestaltungen ausgesprochen (JG 2012 Ziffern 628 ff.).

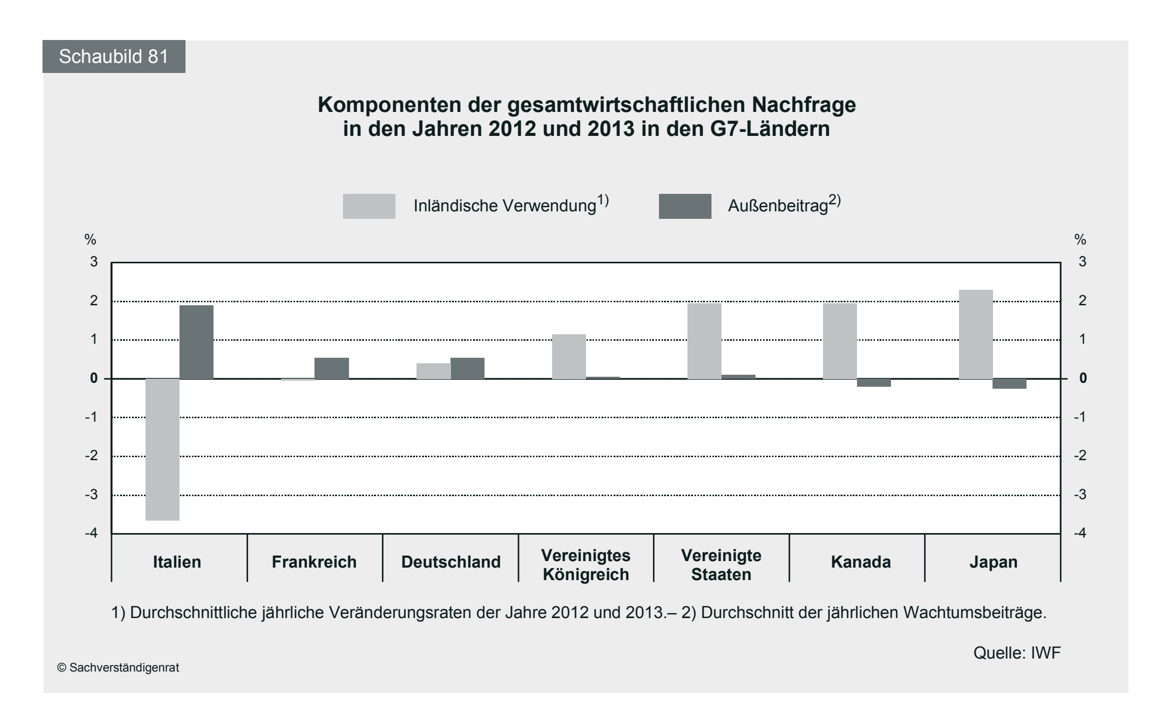
Eine andere Meinung

588. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zur Fragen der Haushalts- und Steuerpolitik eine abweichende Meinung.

589. Im Gegensatz zur Mehrheit des Rates ist er nicht der Auffassung, dass die derzeitige Entwicklung bei der Haushaltskonsolidierung „nicht zufriedenstellend" sei. Deutschland verfügt seit dem Jahr 2012 über einen strukturell ausgeglichenen Haushalt. Für die kommenden Jahre ist mit **strukturellen Überschüssen** zu rechnen. Die Risiken durch möglicherweise wieder ansteigende Zinsen sind begrenzt, da die durchschnittliche Verzinsung der Staatsverschuldung mit rund 3 % doppelt so hoch ist wie die derzeitige Umlaufsrendite. Die Gemeinschaftsdiagnose vom 15. Oktober 2013 erwartet bis zum Jahr 2018 durchweg Finanzierungsüberschüsse und für das Jahr 2018 sogar einen strukturellen Überschuss in Höhe von 1 %. Werden die Überschüsse zur Schuldentilgung eingesetzt, kann dieser Prognose zufolge durch das gleichzeitige Abschmelzen der „Bad banks" bereits im Jahr 2018 eine **Schuldenstandsquote in der Nähe des 60 %-Werts** erreicht werden.

Auf längere Sicht ergibt sich aus einer aktuellen **Tragfähigkeitsanalyse** des Internationalen Währungsfonds bis zum Jahr 2030 (IWF, 2013) die Notwendigkeit einer Anhebung des strukturellen Saldos um einen Prozentpunkt. Diese Anpassung könnte bereits durch die von der Gemeinschaftsprognose unter den Status quo Annahmen mittelfristig erwartete Verbesserung des Budgets erreicht werden.

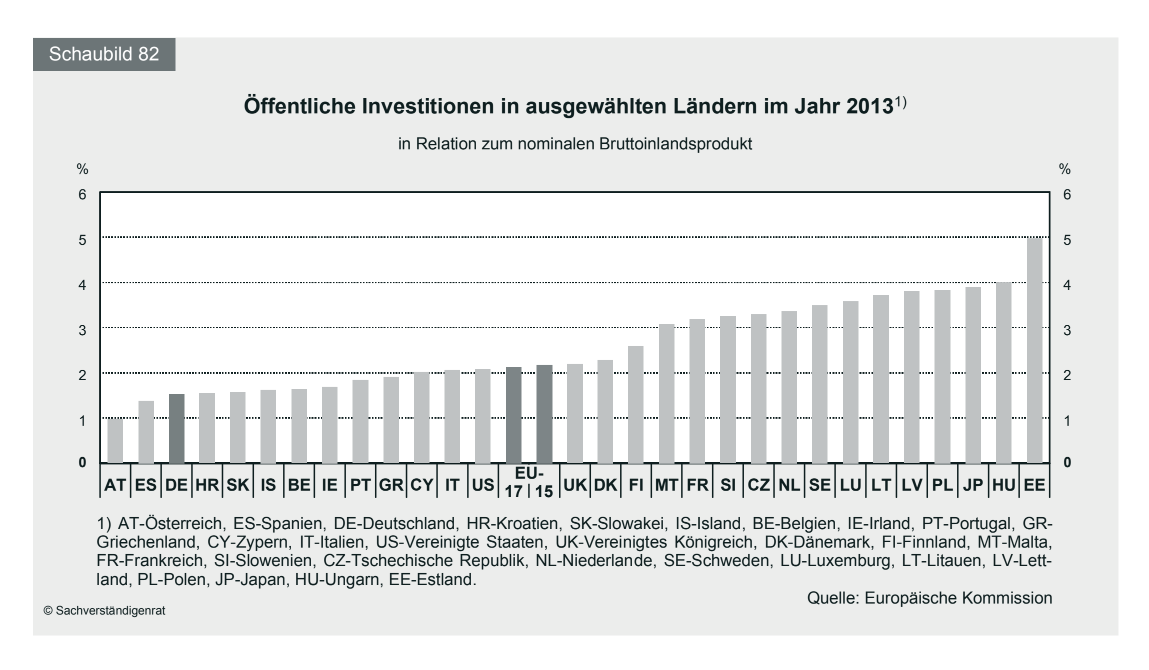
590. Eine massivere fiskalische Konsolidierung hätte sich in den vergangenen Jahren vor allem auf die **deutsche Binnennachfrage** nachteilig ausgewirkt. Diese hat sich in den Jahren 2012 und 2013 im Vergleich zu anderen großen Industrieländern außerhalb des Euro-Raums jedoch ohnehin äußerst schwach entwickelt (Schaubild 81). So gesehen ist die kürzlich von US-amerikanischer Seite vorgebrachte Kritik durchaus berechtigt. Sie stellt fest, dass Deutschlands anämische Entwicklung der Binnennachfrage und seine Abhängigkeit von außenwirtschaftlichen Wachstumsimpulsen einen **Abbau der Ungleichgewichte** zu einer Zeit verhindert hatte, als andere Mitgliedstaaten des Euro-Raums unter einem starken Druck standen, ihre Nachfrage einzuschränken (U.S. Department of the Treasury und Office of International Affairs, 2013). In Deutschland ist also nicht zu wenig, sondern zu **viel konsolidiert** worden.



591. Das in diesem Kapitel verwendete, rein retrospektiv angelegte, Verfahren von Burret et al. (2013) erscheint für eine Diagnose der **Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen** ungeeignet. Bei der Tragfähigkeit handelt es sich – wie die Gleichung im Kasten 18 verdeutlicht – um ein zukunftsorientiertes Konzept. Die Analyse von Burret et al. (2013) versteht unter Tragfähigkeit jedoch letztlich nicht mehr, als dass es in der Vergangenheit zu einem Anstieg der Staatsverschuldung gekommen ist. Dabei wird diese Entwicklung darauf zurückgeführt, dass der Anstieg der Einnahmen nicht mit dem Anstieg der Ausgaben Schritt gehalten und dass das Primärdefizit nicht angemessen auf den Anstieg der Schuldenstandsquote reagiert hat.

592. Nicht geteilt werden kann die generelle **Ablehnung von Steuererhöhungen durch die Mehrheit des Rates**, die sich **auch** im Kapitel zur Steuerpolitik (Ziffern 594 ff.) findet. Die Mehrheit des Rates weist selbst auf Studien hin, die hinsichtlich der Arbeitsanreize und Wohlfahrtseffekte zu dem Ergebnis kommen, dass Erhöhungen des Steuersatzes für sehr hohe Einkommen vertretbar sein könnten (Saez et al., 2012). Entscheidend für Wachtsums- und Wohlstandseffekte ist dabei, dass die so generierten Einnahmen für zusätzliche Investitionen eingesetzt werden.

Die Mehrheit geht von einem **zusätzlichen Investitionsbedarf** von 3,8 Mrd Euro aus, den der Staat jährlich für den **Erhalt der Infrastruktur** aufwenden müsse. Mit diesem Betrag, der ohne höhere Steuern finanziert werden könnte, sei es in etwa möglich, die Bruttoinvestitionen so zu erhöhen, dass sie zumindest wieder dem Abschreibungsbedarf entsprechen. Dabei stünden jedoch keinerlei Mittel für eine **Verbesserung der Infrastruktur** zur Verfügung, was einen entscheidenden Beitrag zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen darstellen würde. Derzeit liegt Deutschland mit einem Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt von 1,5 % deutlich unter dem Durchschnitt des Euro-Raums von 2,1 % und dem der EU-15-Länder von 2,2 % (Schaubild 82). Ein um einen



halben Prozentpunkt in Bezug zum Bruttoinlandsprodukt höherer Anteil würde jährlich zusätzliche Ausgaben für öffentliche Investitionen in Höhe von rund 14 Mrd Euro erfordern, die zumindest teilweise über höhere Steuern finanziert werden sollten.

593. Es trifft zu, dass sich der demografische Wandel erheblich auf die Schülerzahlen auswirken wird. Fraglich ist dabei jedoch, ob sich daraus Einsparpotenziale im Bildungsbereich ergeben. Nach Berechnungen der OECD liegt Deutschland bei den **öffentlichen Bildungsausgaben** in Relation zum Bruttoinlandsprodukt um rund einen Prozentpunkt unter dem OECD-Durchschnitt und noch sehr viel stärker unter den Werten der skandinavischen Länder. Der demografische Wandel eröffnet damit die Möglichkeit, eine bessere Qualität der Bildung zu erreichen, ohne dass dafür zusätzliche Mittel eingesetzt werden müssen. Diese Chance würde vergeben, wenn man den Rückgang der Schülerzahlen demgegenüber für Einsparungen nutzte.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Literatur zum Kapitel

Bach, S. et al. (2013), Wege zu einem höheren Wachstumspfad, *DIW Wochenbericht* 26/2013, 6-17.

Burret, H.T., L.P. Feld und E.A. Köhler (2013a), Sustainability of public debt in Germany: Historical considerations and time series evidence, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 233, 291-335.

Burret, H.T., L.P. Feld und E.A. Köhler (2013b), *Panel cointegration tests on the fiscal sustainability of German states*, unveröffentlichtes Manuskript, Universität Freiburg und Walter Eucken Institut, Freiburg.

Daehre-Kommission (2012), *Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung"*, Vorsitzender der Kommission Karl-Heinz Daehre.

Deutsche Bundesbank (2013), *Monatsbericht* August 2013.

Europäische Kommission (2012a), *Fiscal sustainability report 2012*, European Economy 8/2012, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.

Europäische Kommission (2012b), *The 2012 ageing report*, European Economy 2/2012, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.

Greiner, A., U. Koeller und W. Semmler (2006), Testing the sustainability of German fiscal policy: Evidence for the period 1960-2003, *Empirica* 33, 127-140.

KfW (2013), *Unternehmensbefragung – Trotz schwacher Konjunktur Unternehmensfinanzierung stabil*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.

Koester, G.B. und C. Priesmeier (2013), Does Wagner's law ruin the sustainability of German public finances?, *FinanzArchiv* 69, 256-288.

Kronberger Kreis (2013), *Bildungsfinanzierung neu gestalten*, Kronberger Kreis-Studien Nr. 56, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kultusministerkonferenz (2013), *Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2012 bis 2025*, Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 200, Berlin.

Kunert, U. und H. Link (2013), Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen, *DIW Wochenbericht* 26/2013, 32-38.

Moog, S. und B. Raffelhüschen (2013), *Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2013: Nachhaltigkeitsbilanz der Wahlprogramme*, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 121, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Polito, V. und M.R. Wickens (2011), Assessing the fiscal stance in the European Union and the United States, 1970-2011, *Economic Policy* 26, 599-647.

Romp, W. und J. de Haan (2007), Public capital and economic growth: A critical survey, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8, 6-52.

Stabilitätsrat (2013a) *Beschluss des Stabilitätsrates zum Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz – Saarland*, TOP 4 der 7. Sitzung des Stabilitätsrates, 28. Mai 2013, Berlin

Stabilitätsrat (2013b) *Beschluss des Stabilitätsrates zum Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz – Bremen*, TOP 4 der 7. Sitzung des Stabilitätsrates, 28. Mai 2013, Berlin

Statistisches Bundesamt (2012), *Bildungsfinanzbericht 2012*, Wiesbaden.

Sturm, J.-E., G.H. Kuper und J. de Haan (1998), Modelling government investment and economic growth on a macro level: A review, in: Brakman, S., H. van Ees und S. Kuipers (Hrsg.), *Market behaviour and macroeconomic modelling*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 359-406.

Werding, M. (2011), *Demographie und öffentliche Haushalte – Simulationen zur langfristigen Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen Finanzpolitik in Deutschland*, Arbeitspapier 03/2011, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2007), *Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen*, Brief an Minister Steinbrück des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin, 10. Februar.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2008), *Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes*, Gutachten Nr. 01/08 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

Wößmann, L. (2011), Aktuelle Herausforderungen der deutschen Bildungspolitik: Ordnungspolitischer Rahmen und konkrete Handlungsfelder, *Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 62, 145-176.

Wößmann, L. (2006), Bildungspolitische Lehren aus den internationalen Schülertests, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 7, 417-444.

Literatur zum Minderheitsvotum

Burret, H.T., L.P. Feld und E.A. Köhler (2013), Sustainability of public debt in Germany: Historical considerations and time series evidence, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 233, 291-335.

IWF (2013), *Fiscal monitor: Taxing times - October 2013*, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Saez, E., J. Slemrod und S.H. Giertz (2012), The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review, *Journal of Economic Literature* 50, 3-50.

U.S. Department of the Treasury und Office of International Affairs (2013), *Report to congress on international economic and exchange rate policies*, Washington, DC, 30. Oktober.

ACHTES KAPITEL

Steuerpolitik: Vor falschen Weichenstellungen

Das Wichtigste in Kürze

Die steuerpolitische Diskussion im Jahr 2013 wurde vom Wahlkampf geprägt. Im Mittelpunkt standen Reformen, welche die Umverteilungswirkung des Steuersystems erhöhen und zu zusätzlichen Einnahmen führen sollen. SPD und Bündnis 90/Die Grünen legten in diesem Zusammenhang konkrete Vorschläge zur Umgestaltung des Einkommensteuertarifs vor, die als zentrales Element eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes von 42 % auf 49 % enthielten. Außerdem warben diese Parteien mit der Wiedereinführung der Vermögensteuer beziehungsweise mit der Einführung einer Vermögensabgabe.

Eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer, die Einführung der Vermögensteuer oder die Erhebung einer Vermögensabgabe lehnt der Sachverständigenrat aufgrund der zu erwartenden negativen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen ab. Angesichts der in den vergangenen drei Jahren stark angestiegenen Steuerquote besteht kein Bedarf an Mehreinnahmen. Das Steuersystem verteilt im internationalen Vergleich stark von hohen zu niedrigen Einkommen um. Die öffentlichen Haushalte besitzen ausreichend Spielräume, um mögliche Mehrbedarfe bei den öffentlichen Investitionen zu finanzieren.

Im Wahlkampf traten verschiedene Parteien außerdem für unterschiedliche Reformen des Ehegattensplittings ein. Das derzeitige Steuer- und Sozialrecht berücksichtigt bei den Abgaben und Leistungen den Haushaltskontext der Betroffenen. Das Ehegattensplitting ist vor diesem Hintergrund eine logische Konsequenz und kann nicht als Steuervergünstigung bezeichnet werden. Ob eine Abweichung vom Ehegattensplitting verfassungsrechtlich möglich ist, ist umstritten. Die Spielräume möglicher Reformen wären jedenfalls begrenzt. Durch eine Umgestaltung der Ehegattenbesteuerung, etwa zu einem Realsplitting, könnten zwar Arbeitsanreize verstärkt und insoweit positive ökonomische Wirkungen erreicht werden. Jedoch sind diese Auswirkungen bei den in der Diskussion stehenden Reformvorschlägen relativ gering. Kritisch ist außerdem, dass sich insbesondere wohlhabende Ehepaare durch Vermögensübertragungen und andere Gestaltungen der höheren Belastung entziehen könnten. Dies würde die möglichen Mehreinnahmen erheblich schmälern. Reformen zur Verbesserung der Arbeitsanreize des Zweitverdieners sollten daher eher auf die Belastung mit Sozialabgaben gerichtet sein. So wäre zum Beispiel mit der einkommensunabhängigen Bürgerpauschale des Sachverständigenrates die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung von Ehegatten verbunden. Ebenso könnte bei der Steuerfreiheit der Minijobs angesetzt werden.

Nach Ansicht des Sachverständigenrates liegt der dringendste Handlungsbedarf in der Steuerpolitik in anderen Bereichen: Weiterhin besteht eine Vielzahl von Steuervergünstigungen, die zu Verzerrungen individueller Entscheidungen führen. Dies gilt nicht zuletzt für die Umsatzsteuer, bei der eine Vereinfachung in der abgelaufenen Legislaturperiode gescheitert ist. Die Kommunalfinanzen harren immer noch einer grundlegenden Reform. Zudem sind die Erbschaftsteuer und die Grundsteuer reformbedürftig. Schließlich ist das Ziel der Finanzierungsneutralität in der Unternehmensbesteuerung weiterhin nicht erreicht. In all diesen Fällen hat der Sachverständigenrat in der Vergangenheit Vorschläge unterbreitet.

I. Vermögensteuer und Spitzensteuersatz der Einkommensteuer

594. Die SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben sich in ihren Wahlprogrammen für die Wiedereinführung der Vermögensteuer oder die Erhebung einer Vermögensabgabe ausgesprochen. Die Umverteilungswirkungen des Steuersystems sollen darüber hinaus durch eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf 49 % verschärft werden. Die Abgeltungsteuer für private Kapitalerträge soll ebenfalls erhöht oder Kapitalerträge wieder dem progressiven Tarif unterworfen werden. Diese Maßnahmen wären angesichts der Reformen der vergangenen Jahre eine Kehrtwende.

595. Die Steuerreform aus dem Jahr 2000 war darauf ausgerichtet gewesen, dem Verlust an steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland entgegenzuwirken. Dies ist im Zusammenhang mit den umfassenden Reformen der Agenda 2010 zu sehen (Ziffern 673 ff.). Die damalige Regierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen setzte **weitreichende Steuerentlastungen** durch. Der Spitzensteuersatz wurde von 51 % auf 42 % zurückgeführt; der Eingangssteuersatz sank von 22,9 % auf 15 %. Die Unternehmensbesteuerung wurde mit der Einführung des Halbeinkünfteverfahrens international attraktiver ausgestaltet.

Die Große Koalition der Jahre 2005 bis 2009 setzte diesen Kurs fort. Die steuerliche Belastung von Kapitalerträgen (Unternehmensgewinne und private Kapitalerträge) wurde gleichermaßen reduziert. Die Belastungen belaufen sich seit dem Jahr 2009 nur noch auf eine Größenordnung von 25 % bis 35 %, je nach Höhe des Gewerbesteuerhebesatzes. Seitdem gelten in Abweichung von der synthetischen Einkommensteuer unterschiedliche Steuersätze für Arbeitseinkommen und die meisten Kapitaleinkommen. Dieser Weg zu einer Dualen Einkommensteuer war erforderlich, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit bei der Unternehmensbesteuerung zu erhalten, ohne sehr hohe Steuerausfälle durch eine Absenkung des progressiven Steuertarifs verkraften zu müssen. Die konkret gewählte Ausgestaltung der Steuerentlastung von Kapitalerträgen ist zwar mit Defiziten behaftet, mit denen sich der Sachverständigenrat mehrfach auseinandergesetzt hat (JG 2007 Ziffern 394 ff., JG 2008 Ziffern 377 ff., JG 2012 Ziffern 385 ff.). Dennoch haben die Steuerreformen des vergangenen Jahrzehnts wesentlich dazu beigetragen, Deutschland als **Investitionsstandort wieder attraktiver** zu machen.

596. Die Wiedereinführung der Vermögensteuer, die Erhöhung des Spitzensteuersatzes und die Rückkehr zur synthetischen Einkommensteuer wären nicht nur eine **Rückkehr zur falschen Steuerpolitik** früherer Jahre. Je nach Ausgestaltung der Vermögensteuer würde die Steuerbelastung frühere Niveaus deutlich übersteigen, unter anderem weil die Absenkungen der Steuersätze in der Vergangenheit mit Erweiterungen bei der Bemessungsgrundlage verknüpft wurden.

Die Ungleichheit von **Einkommens- und Vermögensverteilung** hat sich keineswegs in einem Maße verschlechtert, das eine solche Kehrtwende erforderlich machte. Dabei ist insbesondere zu bedenken, dass die Umverteilungswirkung des deutschen Steuer- und Transfersystems international bereits eher hoch ist (Ziffern 679 ff.).

597. Der Sachverständigenrat sieht es als besonders problematisch an, dass die diskutierten Steuererhöhungen die **Finanzierung von Unternehmen** durch einbehaltene Gewinne erheblich einschränken würden. Dies ist derzeit der einzige Weg, auf welchem Unternehmen ihr Wachstum ohne zunehmende Abhängigkeit von Fremdkapital und ohne Rückgriff auf steuerlich benachteiligtes externes Eigenkapital finanzieren können (JG 2012 Ziffern 385 ff.). Engpässe beim Eigenkapital können unüberwindbare Hürden bei der Realisierung – selbst lukrativer – Investitionen darstellen.[1] Eine Ausweitung der Begünstigung nicht entnommener Gewinne nach § 34a EStG wäre eine Möglichkeit, die negativen Konsequenzen eines hohen Spitzensteuersatzes teilweise abzumildern.

598. Irritierend sind die Forderungen nach Steuererhöhungen vor allem, weil die **Steuereinnahmen derzeit ein sehr hohes Niveau** aufweisen und bei der Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabenseite noch erhebliches Konsolidierungspotenzial besteht (Ziffern 547 ff. und 582 ff.). Zu den hohen Steuereinnahmen haben die Mehreinnahmen der Kalten Progression in den vergangenen Jahren erheblich beigetragen. Daher wäre vielmehr eine Tarifsenkung angebracht (Ziffern 669 ff.).

1. Die Vermögensteuer: Steuerpolitischer Holzweg

599. Die **Vermögensteuer** ist nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1995 seit dem Jahr 1997 ausgesetzt. Für das Bundesverfassungsgericht waren damals die ungleichen Bewertungsmaßstäbe für verschiedene Vermögensarten ausschlaggebend, die insbesondere Grundvermögen gegenüber anderen Vermögensarten begünstigten. Grundsätzlich steht die Erhebung einer Vermögensteuer dem Gesetzgeber allerdings weiterhin offen.

600. Die Pläne zur Wiedereinführung der Vermögensteuer wurden vor allem wegen der möglichen hohen **zusätzlichen Belastung von Unternehmen** kritisiert. In der Tat würde die Vermögensteuer selbst bei einem moderat anmutenden Steuersatz von nur 1 % die steuerliche Belastung der Unternehmen stark erhöhen und ihre Investitionsspielräume erheblich einengen (Spengel et al., 2013). Gemessen am Gewinn erhöhte sich die Belastung voraussichtlich um mehr als zehn Prozentpunkte und würde regelmäßig 55 % übertreffen. Im Raum stehen zwar Ausnahmen oder Erleichterungen für Betriebsvermögen. Ob diese verfassungskonform ausgestaltet werden können, ist jedoch fraglich. Bei der im Jahr 2009 neu ausgestalteten Erbschaftsteuer bestehen erhebliche Zweifel, ob die umfassenden Begünstigungen für Betriebsvermögen mit dem Grundgesetz vereinbar sind (BFH-Entscheidung vom 27.9.2012, II R 9/11). Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes hierzu steht noch aus.

601. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat sich mit der Vermögensteuer auseinandergesetzt und ihre Revitalisierung in aller Deutlichkeit abgelehnt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2013). Neben den zu erwartenden **negativen Wirkun-**

---

[1] Die Unternehmensbefragung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aus diesem Jahr zeigt, dass geringe Eigenkapitalquoten oder unzureichende Ausstattungen mit Eigenkapital weiterhin die bedeutendsten Gründe für die Ablehnung von Kreditanfragen sind. Häufig können Investitionen in der Folge nicht realisiert werden (KfW, 2013). Es gibt zudem empirische Evidenz dafür, dass die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten die Investitionstätigkeit beeinflussen (Becker et al., 2013).

gen auf die Investitionstätigkeit werden insbesondere die hohen Erhebungskosten und Probleme mit der gleichmäßigen Erfassung von Vermögen kritisch gesehen.

Häufig wird in der öffentlichen Diskussion auf die im internationalen Vergleich relativ geringe Bedeutung von Vermögensteuern in Deutschland hingewiesen. Dabei kommt es häufig zu Missverständnissen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ermittelt zwar für Deutschland eine unterdurchschnittliche Vermögensteuerquote. Hierbei wird jedoch leicht übersehen, dass die OECD unter Vermögensteuern ebenfalls Erbschaft- und Schenkungsteuern sowie Grundsteuern versteht. Deutschland weist insbesondere eine **geringe Belastung mit Grundsteuern** auf. Nettovermögensteuern (auf Vermögen abzüglich Schulden) werden nur in wenigen OECD-Staaten erhoben und sind international somit von untergeordneter Bedeutung (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2013). Zudem korrigieren sie, etwa in den Niederlanden oder der Schweiz, die unvollständige Besteuerung von Kapitaleinkünften, die in Deutschland vollständig steuerlich erfasst sind.

Investitionstätigkeit und internationale Standortattraktivität

602. Die Wiedererhebung der Vermögensteuer droht die Standortattraktivität Deutschlands erheblich zu beschädigen. Hierbei kommt es aber darauf an, ob eine Besteuerung des **Inlands- oder des Inländervermögens** angestrebt wird. Bei Kapitalgesellschaften könnte entweder der Wert der Anteilsrechte beim deutschen Anteilseigner (Inländervermögen) oder der des Betriebsvermögens auf Ebene der Kapitalgesellschaft (Inlandsvermögen) erfasst werden. Im ersten Fall beträfe die Vermögensteuer auch ausländische Kapitalgesellschaften, sofern es deutsche Anteilseigner gibt. Im zweiten Fall würden internationale Investoren, die in Deutschland aktiv sind, belastet, selbst wenn sie ihren Wohnsitz nicht in Deutschland hätten.

603. Im internationalen Standortwettbewerb würde eine **Besteuerung des Inlandsvermögens besonders negativ** wirken. International agierende Unternehmen könnten sich durch Standortverlagerungen dem Steuerzugriff entziehen. Die Anreize, neue Produktionsstandorte in Deutschland aufzubauen oder beizubehalten, würden geschmälert. Die Vermögensteuer würde damit, neben der Gewerbe- und Körperschaftsteuer, zu einer dritten Steuer auf den Unternehmensertrag. Letztendlich würde sie ähnlich einer Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes wirken. Dieser steht bekanntermaßen im Mittelpunkt des internationalen Steuerwettbewerbs. Das zentrale Ziel der Unternehmensteuerreform 2008/09, diesen von knapp 40 % auf unter 30 % zu senken, würde somit konterkariert.

604. Von den SPD-geführten Ländern gab es den Vorschlag, die Besteuerung von Kapitalgesellschaften nach dem sogenannten „**Halbvermögensverfahren**“ vorzunehmen. Damit würde die eine Hälfte der Vermögensteuer von den Unternehmen abgeführt, die andere Hälfte auf Ebene des Anteilseigners. Es handelt sich also um einen Mittelweg zwischen Inlands- und

Inländervermögenskonzept. Multinationale Unternehmen würden mit dem halben Vermögen ihrer deutschen Gesellschaften und Betriebsstätten der Vermögensteuer unterliegen.[2]

605. Die Erfassung des inländischen Betriebsvermögens erforderte eine Aufteilung des Vermögens auf die Betriebsstätten und Tochterunternehmen multinationaler Konzerne. Dies wäre in der Praxis mit Schwierigkeiten behaftet und würde **Gestaltungsmöglichkeiten** eröffnen. Bereits die derzeit vorgenommene Gewinnaufteilung ist Gegenstand vielfältiger Manipulationen (Weichenrieder, 2009). Auf politischer Ebene wird zunehmend kritisch eingestuft, dass es bislang nicht gelingt, solche Gestaltungen hinreichend stark einzudämmen (OECD, 2013a). Die steigende Bedeutung immateriellen Vermögens, zum Beispiel Patente oder Markenrechte, lässt befürchten, dass Vermögensverschiebungen in ausländische Tochtergesellschaften noch umfangreicher als heute genutzt würden.

606. Insgesamt wären die Wirkungen der Vermögensteuer etwas weniger kritisch, wenn das Inländervermögen und nicht das Inlandsvermögen herangezogen würde. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass dann **Wohnsitzverlagerungen** zur Steuervermeidung genutzt werden könnten. Steuerlich motivierte Wohnsitzverlagerungen von Hochverdienern können empirisch gut belegt werden (Kleven et al., 2013a; Kleven et al., 2013b). In Frankreich gab es nach den starken Steuererhöhungen für Vermögende und Spitzenverdiener intensive Diskussionen über Abwanderungen von Steuerzahlern insbesondere ins Vereinigte Königreich und nach Belgien. Unproblematisch wäre eine Besteuerung des Inländervermögens im internationalen Steuerwettbewerb somit keineswegs.

607. Die **Investitionstätigkeit** dürfte bei Besteuerung des Inländervermögens negativ beeinträchtigt werden, selbst wenn Auswanderungen unberücksichtigt bleiben. Die dafür verantwortlichen Wirkungen sind nicht auf den ersten Blick zu erkennen. So würde eine gleichmäßige Belastung des persönlichen Vermögens übliche Investitionskalküle nicht negativ beeinflussen. Bei diesen vergleicht der Unternehmer eine Investitionsmöglichkeit mit einer Alternativanlage. Da die Vermögensteuer sowohl bei Durchführung der Investition als auch bei ihrer Unterlassung anfiele, würde der Anreiz zu investieren, zunächst nicht gemindert. Dies verdeutlichen Kapitalkostenberechnungen, nach denen die Einführung einer Vermögensabgabe auf das persönliche Vermögen keine stark ansteigenden Kapitalkosten mit sich bringen würde (Spengel et al., 2013; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2013).

608. Auf den zweiten Blick bestehen aber durchaus negative Wirkungen auf die Investitionstätigkeit. Ein erster kritischer Effekt entsteht, weil die Höhe einer Vermögensteuer unabhängig vom Investitionserfolg ist. Eine Besteuerung des Unternehmensgewinns hat aus Sicht eines Investors den Vorteil, dass der Fiskus sich unmittelbar an möglichen Verlusten beteiligt,

[2] Die Partei Bündnis 90/Die Grünen hat einen Vorschlag für eine Vermögensabgabe vorgelegt. Er sieht ausschließlich eine Erfassung auf Ebene des Anteilseigners vor. Hierdurch würden Entscheidungen über den Investitionsstandort nicht negativ beeinflusst. Durch die einmalige Erhebung sind zudem nur dann negative Anreizwirkungen zu erwarten, wenn die Einmaligkeit der Abgabe bezweifelt wird, wofür der Hinweis einer Überführung der Vermögensabgabe in eine Vermögensteuer im Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen allerdings Nahrung gab. Der Vorschlag wird im Weiteren nicht weiter behandelt, weil eine Vermögensabgabe verfassungsrechtlich nur in einer außergewöhnlichen Notsituation möglich wäre, die derzeit wohl kaum gegeben ist (Kube, 2013).

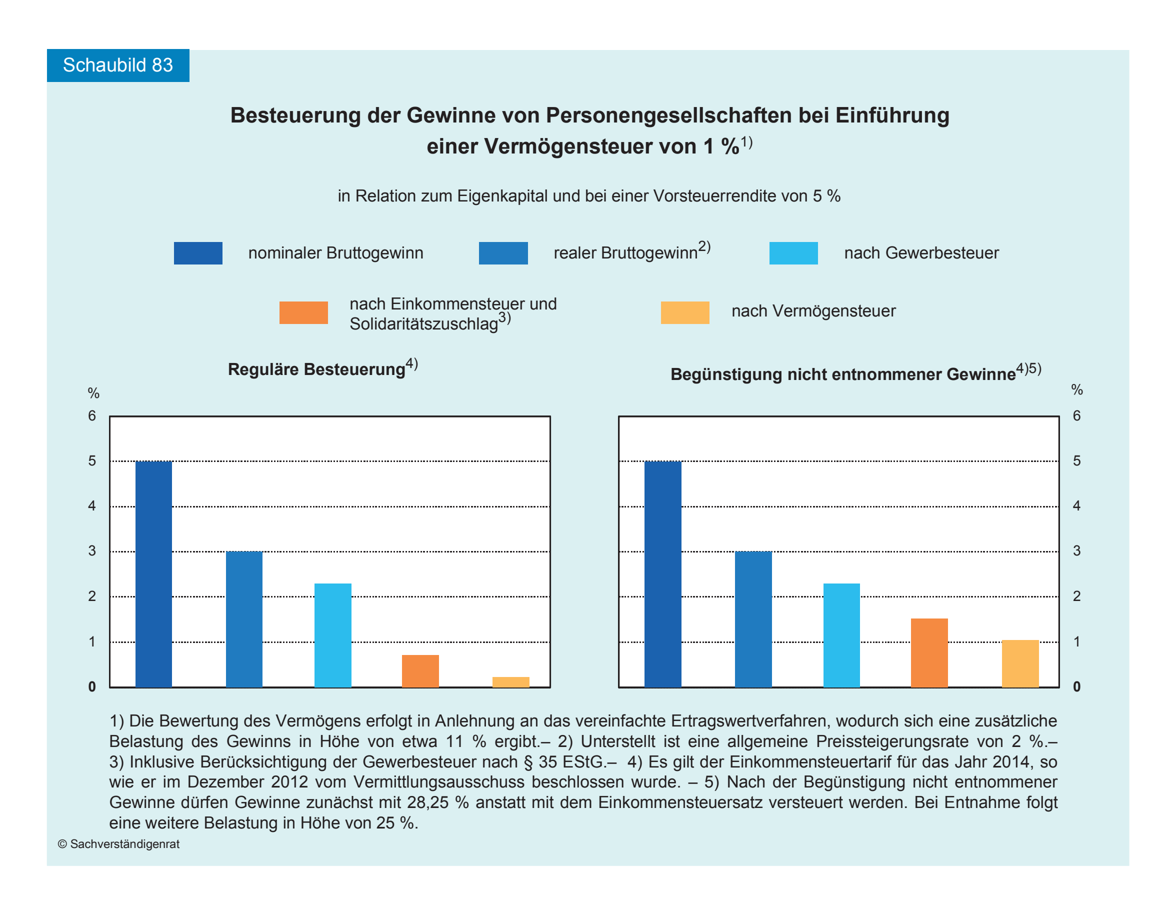
sofern keine Verlustverrechnungsbeschränkungen greifen. Dies senkt die erforderlichen Risikoprämien und kann die Investitionstätigkeit fördern (**Domar-Musgrave-Effekt**). Eine Vermögensteuer hingegen wirkt wie eine Soll-Ertragsbesteuerung. Sie muss geleistet werden, ohne dass die Höhe des Gewinns die Steuerschuld unmittelbar beeinflussen würde. Deswegen kann die Begleichung der Steuerzahlung aus der Substanz erforderlich werden. Eine direkte Besteuerung des tatsächlichen Gewinns ist einer Vermögensteuer allein aus diesem Grund somit stets überlegen.

609. Weitere negative Wirkungen ergeben sich unter Einbezug typischer **Unvollkommenheiten des Kapitalmarkts**. In der Realität ist der Zugang zu Märkten für Eigenkapital für kleine und mittelständische Unternehmen, die meist als Personengesellschaften organisiert sind, häufig versperrt oder mit hohen Hürden versehen. Solche Unternehmen stehen nur vor der Möglichkeit, Investitionen über einbehaltene Gewinne oder über die Aufnahme neuen Fremdkapitals zu finanzieren. Den einbehaltenen Gewinnen kommt dabei eine herausragende Bedeutung zu. Ohne sie ist ein Unternehmenswachstum nicht ohne Reduktion der Eigenkapitalquote möglich. **Rückläufige Eigenkapitalquoten** können allerdings nur für eine begrenzte Zeit hingenommen werden.

610. Für die Finanzierung neuer Investitionen kann nur der nach Steuern verbleibende Gewinn eingesetzt werden. Hier würden sich eine Vermögensteuer und ebenso die Erhöhungen des Spitzensteuersatzes unmittelbar negativ auswirken. Die **Größenordnung der Steuerbelastung**, mit der sich die Vermögensteuer auf die Nettogewinne auswirkte, kann unter Rückgriff auf das übliche Bewertungsverfahren der Erbschaftsteuer bestimmt werden. Das sogenannte „vereinfachte Ertragswertverfahren" ermittelt den Wert des Unternehmens auf Grundlage vergangener Gewinne. Stark vereinfachend kann angenommen werden, dass eine Vermögensteuer in Höhe von 1 % eine Belastung des Gewinns in Höhe von etwa 11 % bedeutet. Durch verschiedene Sondervorschriften – zum Beispiel den obligatorischen Vergleich mit dem Substanzwert – kann die Belastung allerdings höher ausfallen.

611. Die negativen Auswirkungen auf das Unternehmenswachstum werden dadurch weiter verschärft, dass die Ertragsteuer und die Vermögensteuer an Nominalwerte anknüpfen und somit die **Inflation unberücksichtigt** bleibt. Zum Erhalt der realen Ertragskraft, ohne dass die Eigenkapitalquote eines Unternehmens sinkt, ist eine jährliche Ausweitung des Eigenkapitals um die Preissteigerungsrate erforderlich. Die für Erweiterungsinvestitionen verfügbaren Mittel werden hierdurch nochmals gemindert. Steuererhöhungen könnten die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten bei niedrigen erzielten Kapitalrenditen besonders stark einschränken.

612. Veranschaulichen lässt sich die problematische Einschränkung der Selbstfinanzierungsmöglichkeiten durch eine beispielhafte Betrachtung. Bei einer Vermögensteuer von 1 % können Fälle auftreten, in denen die Ertragskraft des Unternehmens nicht mehr zum Erhalt des Unternehmens reicht. Ein Erhalt des realen Anlagevermögens bei einem Unternehmen mit einem Eigenkapital in Höhe von 20 Mio Euro wäre bei Eigenkapitalrenditen unterhalb von etwa 5 % kaum mehr möglich, ohne die Eigenkapitalquote zu verringern (Schaubild 83, links). Selbst unter Einbezug der steuerlichen Sondervorschrift des § 34a EStG, der „Begüns-



1) Die Bewertung des Vermögens erfolgt in Anlehnung an das vereinfachte Ertragswertverfahren, wodurch sich eine zusätzliche Belastung des Gewinns in Höhe von etwa 11 % ergibt.– 2) Unterstellt ist eine allgemeine Preissteigerungsrate von 2 %.– 3) Inklusive Berücksichtigung der Gewerbesteuer nach § 35 EStG.– 4) Es gilt der Einkommensteuertarif für das Jahr 2014, so wie er im Dezember 2012 vom Vermittlungsausschuss beschlossen wurde. – 5) Nach der Begünstigung nicht entnommener Gewinne dürfen Gewinne zunächst mit 28,25 % anstatt mit dem Einkommensteuersatz versteuert werden. Bei Entnahme folgt eine weitere Belastung in Höhe von 25 %.

tigung nicht entnommener Gewinne“, wären die Investitionsspielräume letztlich stark reduziert (Schaubild 83, rechts). Diese Option wird nur selten genutzt, da sie mit erheblichen zukünftigen Belastungen bei Entnahmen verbunden ist (Ziffern 622 ff.).

Erhebungskosten und gleichmäßige Besteuerung bei einer Vermögensteuer

613. Neben den zu erwartenden negativen Wirkungen einer Vermögensteuer auf die Investitionen stellen die Erhebungs-, Kontroll- und Befolgungskosten einer Vermögensteuer ein **schwerwiegendes Problem** dar. Bei Ertragsteuern kann im Gegensatz zu einer Vermögensteuer bei der Steuererhebung überwiegend auf (vertraglich vereinbarte) Transaktionen zurückgegriffen werden, sodass Marktwerte unmittelbar zur Verfügung stehen. Bewertungsprobleme treten daher in der Regel nicht auf. Eine Vermögensteuer erfordert hingegen jährlich oder zumindest in regelmäßigen Abständen eine Bewertung der erfassten Vermögenspositionen, wobei nicht immer auf Marktwerte zurückgegriffen werden kann. Dies macht ihre Erhebung deutlich aufwendiger als die anderer Steuern.

Besonders aufwendig wäre die erforderliche Bewertung bei Betriebsvermögen und Grundvermögen. Seit Jahren wird über die Neubewertung des Grundvermögens bei der Grundsteuer diskutiert. Die bislang gültige Anknüpfung an sogenannte „Einheitswerte“ geht in den Ländern des früheren Bundesgebiets auf eine Feststellung zum 1. Januar 1964 zurück, in den Neuen Ländern sogar auf das Jahr 1935. In der Folge weichen die Einheitswerte deutlich von den aktuellen Marktwerten ab. Insbesondere sind die Einheitswerte aufgrund asymmetrischer Preisveränderungen in unterschiedlichen Landesteilen (zum Beispiel Nordrhein-Westfalen

gegenüber Baden-Württemberg) verzerrt. Diese erheblichen Verzerrungen waren einer der Gründe, warum die Vermögensteuer im Jahr 1997 ausgesetzt wurde. Die Erbschaftsteuer greift ebenfalls nicht auf die Einheitswerte zurück, sondern auf verschiedene Bewertungsverfahren, die je nach Einzelfall zur Anwendung kommen. Insgesamt würden die Verfahren zur **Bewertung von Grundvermögen** erhebliche Einschätzungsspielräume eröffnen, sodass Konflikte zwischen Steuerpflichtigen und Finanzverwaltung zu erwarten sind.

614. Die regelmäßige **Bewertung der Betriebsvermögen** würde insgesamt wohl noch schwieriger. Für Zwecke der Erbschaftsteuer wird das vereinfachte Ertragswertverfahren verwendet und mit dem Substanzwert verglichen. Der höhere Wert ist maßgeblich. Für den Substanzwert wird die Bewertung aller einzelnen Wirtschaftsgüter erforderlich. Damit treten die Probleme bei der Bewertung des Grundvermögens ebenfalls bei den betrieblichen Grundvermögen auf. Beim vereinfachten Ertragswertverfahren bestehen ebenfalls hohe Einschätzungsspielräume. So darf das Verfahren zum Beispiel dann nicht angewendet werden, wenn es zu „offensichtlich unzutreffenden Ergebnissen“ führt (§ 199 Abs. 1 BewG).

615. Weitere Probleme bei der Bewertung entstehen immer dann, wenn nicht auf aktuelle Marktwerte zurückgegriffen werden kann. Beispielsweise ist hier an Kunstgegenstände zu denken. Eine Abschätzung der Erhebungskosten ist insgesamt schwierig und hängt von vielen Ausgestaltungsdetails ab. Sie wären umso höher, je mehr Ausnahmen, beispielsweise für Betriebsvermögen oder Altersvorsorgevermögen, eingeräumt würden. Einzelne Schätzungen zu den Erhebungskosten in anderen Ländern belaufen sich auf bis zu 50 % des Aufkommens (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2013, S. 51 ff.). Wie auch immer die Bewertungen vorgenommen würden, insgesamt bestehen keine Zweifel daran, dass die **Erhebungskosten weit oberhalb von denen anderer Steuern** liegen. Sie würden sich auf eine Größenordnung belaufen, die mögliche Mehreinnahmen erheblich relativieren würde.

616. Ein weiteres Argument gegen eine Vermögensteuer ergibt sich aus der **fehlenden Gleichmäßigkeit** bei der Erfassung von Vermögen. Eine Vermögensteuer ist vorrangig auf die Erfassung von Sach- und Finanzvermögen ausgelegt; unbeachtet bleiben Werte des Humanvermögens oder Renten- und Pensionsansprüche. Hieraus können sich beachtliche Belastungsunterschiede ergeben. Zudem wäre eine Doppelbelastung mit der Grundsteuer bei Immobilien kaum zu vermeiden.

617. Für ein **Gesamturteil** über die Vermögensteuer sind nicht zuletzt die möglichen Mehreinnahmen einzubeziehen. Ganz offensichtlich hängen die Einnahmen aber von der genauen Ausgestaltung und dem Steuersatz ab. Für eine Vermögensteuer in Höhe von 1 % belaufen sich die zu erwartenden Einnahmen auf etwa 10 Mrd Euro im Jahr (Bach und Beznoska, 2012). Abzuziehen davon wären die Erhebungskosten. Die Mehreinnahmen würden erheblich kleiner ausfallen, wenn ähnlich wie im Erbschaftsteuerrecht Ausnahmen für Betriebsvermögen und vermietete Immobilien gewährt würden. Hinsichtlich möglicher Altersvorsorgevermögen wäre ebenfalls mit weiteren Ausnahmen zu rechnen, die das Aufkommen mindern würden. Letztlich beeinträchtigen die verminderten Investitionsmöglichkeiten das Aufkommen anderer Steuern. Zusätzliche Haushaltsspielräume lägen daher weit unterhalb von

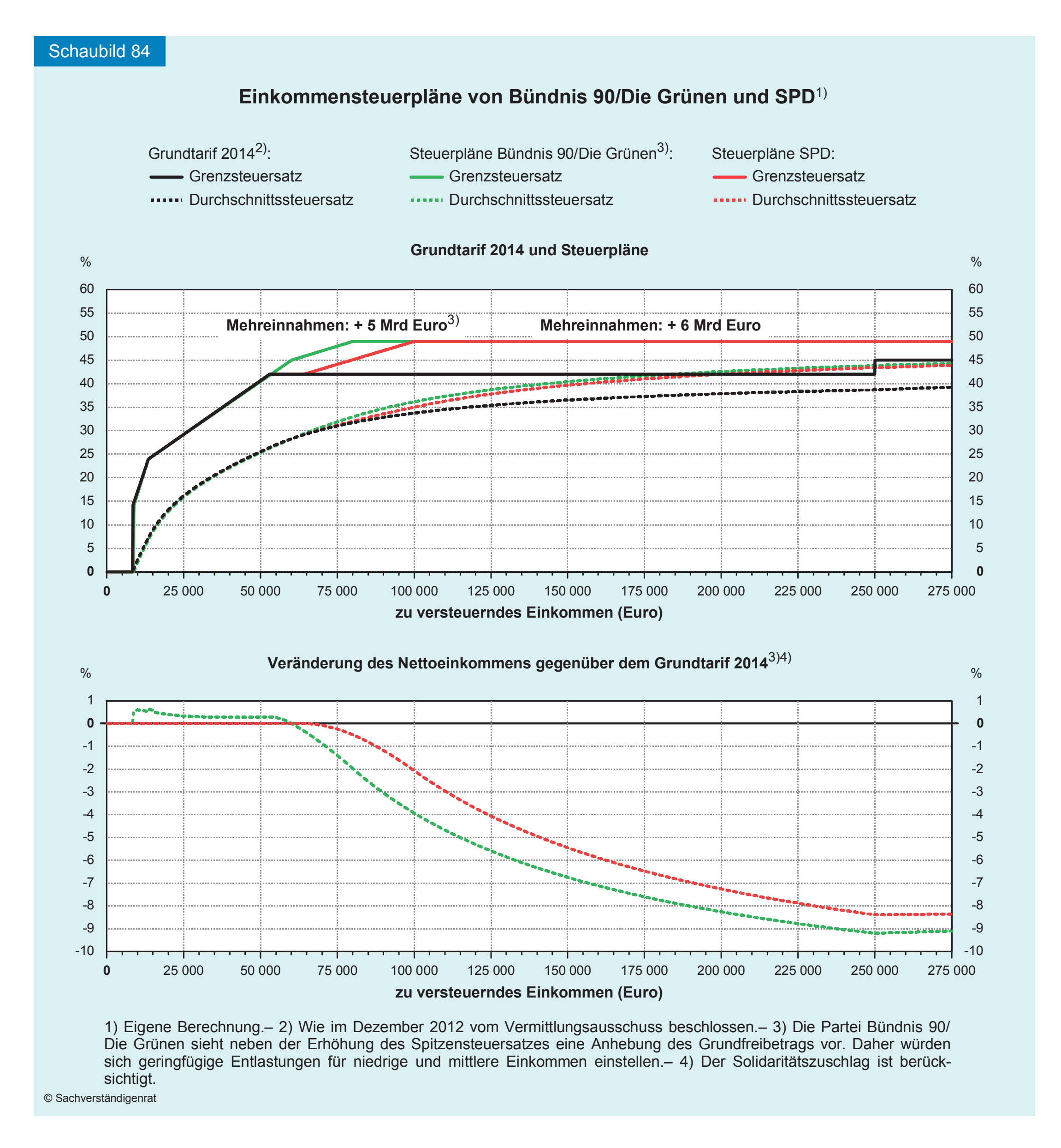
10 Mrd Euro im Jahr. Alles in allem stehen die Aufkommenspotenziale einer Vermögensteuer in starkem Missverhältnis zu ihren Erhebungs- und Entrichtungskosten sowie ihren negativen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen. Der Vermögenskonzentration – sofern gesellschaftspolitisch hier überhaupt Handlungsbedarf besteht – könnte außerdem über eine Reform der Erbschaftsteuer begegnet werden. Dies wäre mit geringeren Kosten und Problemen verbunden.

2. Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer

618. Wie die Vermögensteuer lässt sich eine Erhöhung des Einkommensteuertarifs weder mit dem Ziel höherer Steuereinnahmen noch einer stärkeren Umverteilung hinreichend rechtfertigen (Ziffern 537 ff. und Ziffern 679 ff.). Die Nachteile wären hingegen gravierend. Die im Wahlkampf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vorgesehene Erhöhung **des Spitzensteuersatzes auf 49 %** ab einem zu versteuernden Einkommen von 100 000 Euro beziehungsweise 80 000 Euro im Jahr würde für die Betroffenen erhebliche Einkommenseinbußen bedeuten. In der Spitze müssten Steuerpflichtige auf mehr als 8 % ihres Nettoeinkommens gegenüber dem bislang vorgesehenen Tarif für das Jahr 2014 verzichten (Schaubild 84). Damit stellen die Pläne keine unbedeutende Korrektur dar. Vielmehr gehen von einer Steuererhöhung in diesem Umfang nennenswerte negative Wirkungen aus.

619. Aus ökonomischer Sicht sprechen zwei Gründe gegen die Erhöhung des Spitzensteuersatzes. Zum einen werden **Arbeitsanreize** für Selbständige und Arbeitnehmer gemindert, was sich negativ auf die Wachstumsperspektiven auswirkt. Zum anderen ist die Mehrheit der in Deutschland tätigen Unternehmen als Personengesellschaft oder Einzelunternehmen organisiert. Für sie stellt der Einkommensteuersatz den **Gewinnsteuersatz** dar. Mit den Reformen der vergangenen 15 Jahre ist es gelungen, den Steuersatz für Kapitalgesellschaften deutlich abzusenken. Er beträgt mittlerweile etwa 30 %, womit die Gewinnbelastung in Deutschland nicht mehr deutlich höher als international üblich ist. Die zusammengesetzte Belastung von Personengesellschaften umfasst dagegen neben der Einkommensteuer die Gewerbesteuer und den Solidaritätszuschlag. Die Belastungen können daher über den aktuellen Spitzensteuersatz von 45 % hinaus ansteigen und liegen bereits heute häufig sehr nahe an 50 %.

620. Hinsichtlich der Arbeitsanreize und Wohlfahrtseffekte kommen **Studien** zu dem Ergebnis, dass Erhöhungen des Steuersatzes für sehr hohe Einkommen vertretbar sein könnten (Saez et al., 2012). Auf der Grundlage abnehmender Wohlfahrtsgewichte für höhere Einkommen können **wohlfahrtsoptimale Spitzensteuersätze** bestimmt werden. Hermle und Peichl (2013) ermitteln solche Steuersätze für Deutschland in Abhängigkeit von der Einkommensgrenze, ab welcher der Spitzensteuersatz greifen würde. Sie verwenden eine logarithmische Nutzenfunktion, was bedeutet, dass Mehrbelastungen im Bereich der Reichensteuer annahmegemäß nur in sehr geringem Ausmaß zu Wohlfahrtsverlusten führen. Unter Verwendung zweier alternativer Einkommenselastizitäten bestimmen sie für eine Grenze von 50 000 Euro, die sich sehr nah an der derzeitigen Grenze für den Spitzensteuersatz von 44,3 % (42 % zuzüglich Solidaritätszuschlag) befindet, einen wohlfahrtsoptimalen Steuersatz von 41 % oder 51 % (Hermle und Peichl, 2013). Bei einer Grenze von 200 000 Euro im Jahr würde der Spitzensteuersatz auf 55 % oder 65 % steigen.



1) Eigene Berechnung.– 2) Wie im Dezember 2012 vom Vermittlungsausschuss beschlossen.– 3) Die Partei Bündnis 90/Die Grünen sieht neben der Erhöhung des Spitzensteuersatzes eine Anhebung des Grundfreibetrags vor. Daher würden sich geringfügige Entlastungen für niedrige und mittlere Einkommen einstellen.– 4) Der Solidaritätszuschlag ist berücksichtigt.

621. Die Ergebnisse solcher Studien können allerdings nicht unmittelbar auf die derzeitige Diskussion über die Höhe des Spitzensteuersatzes übertragen werden. Erstens gibt es gute Gründe dafür, dass unter Berücksichtigung von individuellen Investitionsentscheidungen in das Humanvermögen über den Lebenszyklus die **negativen Effekte von Steuererhöhungen deutlich höher** sind als diejenigen, die in typischen Studien auf Grundlage von Mikrodaten ermittelt werden (Keane und Rogerson, 2012). Richter und Wigger (2012) warnen davor, die Bildungsinvestitionen in die höhere Bildung durch eine zu hohe nachgelagerte Besteuerung im Rahmen der Einkommensteuer zu verzerren. Die ermittelten wohlfahrtsoptimalen Steuersätze wären dann bedeutend niedriger. Zweitens ist die Festlegung der Wohlfahrtsgewichte für hohe Einkommen stark normativ und prägt die Höhe des wohlfahrtsoptimalen Steuersatzes in erheblichem Maße vor. Legt man andere Gerechtigkeitsvorstellungen zugrunde, so ergeben sich deutlich niedrigere Steuersätze.

Drittens ist zu beachten, dass eine höhere Einkommensteuer aufgrund der großen Bedeutung von Personengesellschaften die Investitionstätigkeit mindern würde. Die Wirkungen von Steuererhöhungen auf die **Investitionstätigkeit** sind vielschichtig. Neben möglichen Standortverlagerungen spielen Finanzierungsrestriktionen eine große Rolle. Hierbei gleichen die Wirkungen eines höheren Spitzensteuersatzes denen einer Vermögensteuer (Ziffern 609 ff.). Die Möglichkeiten, aus einbehaltenen Gewinnen ein Unternehmenswachstum zu finanzieren, würden vermindert. Eine verringerte private Investitionstätigkeit führt zu Wachstumseinbußen.

622. Es lassen sich für die Einkommensteuer Bedingungen formulieren, unter denen eine Erhöhung von Einkommensteuersätzen zumindest weniger schädlich ist. Allenfalls sollten Erhöhungen der sogenannten Reichensteuer erwogen werden. Änderungen beim Wahlrecht der **Begünstigung nicht entnommener Gewinne** nach § 34a EStG (Thesaurierungsbegünstigung) für Personengesellschaften müssten hinzutreten. Die Unternehmen haben gegenwärtig die Option, Gewinne anstelle des regulären Einkommensteuersatzes vorübergehend einem Steuersatz in Höhe von 28,25 % zu unterwerfen. Allerdings werden die Gewinne, wenn in Zukunft Entnahmen getätigt werden, zusätzlich in Höhe von 25 % (zuzüglich Solidaritätszuschlag) besteuert. Die Belastung des Gewinns – zusammengesetzt aus anfänglicher Belastung mit einem Einkommensteuersatz von 28,25 % und anschließender Nachversteuerung – liegt bei 48,31 % und übersteigt damit die maximal nach dem regulären Einkommensteuertarif mögliche Belastung mit Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag.

623. Ziel der Begünstigung nicht entnommener Gewinne ist es, die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten der Unternehmen zu verbessern und einen **Beitrag zur Rechtsformneutralität** zu leisten. Die Vorschrift stellt gewissermaßen eine Brücke zwischen den derzeit konkurrierenden Leitbildern einer synthetischen Einkommensteuer und einer Dualen Einkommensteuer dar. Bei der Dualen Einkommensteuer werden Kapitalerträge mit einem geringeren Steuersatz belastet als Arbeitseinkommen. Die Abgeltungsteuer in Höhe von 25 % und der Gewinnsteuersatz für Kapitalgesellschaften in Höhe von etwa 30 % lassen sich einer Dualen Einkommensteuer zuordnen. Die Belastung der Gewinne von Personengesellschaften mit dem progressiven Tarif der Einkommensteuer entspricht hingegen der synthetischen Einkommensteuer. Der Sachverständigenrat hat sich bereits in der Vergangenheit dafür ausgesprochen, den eingeschlagenen Weg zur Dualen Einkommensteuer weiterzugehen. Insofern ist die Thesaurierungsbegünstigung nicht als Steuervergünstigung anzusehen. Vielmehr kann sie die derzeitige Diskriminierung der Eigenfinanzierung zumindest etwas abmildern.

624. Die Option zur Begünstigung nicht entnommener Gewinne ist im Ausübungszeitpunkt zwar eine erhebliche Unterstützung für die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten (Schaubild 83, Seite 343, rechts). Sie ist in vielen Details allerdings sehr **einschränkend geregelt**. Zum einen müssen Unternehmen fürchten, dass unvorhergesehene Entwicklungen Entnahmen erforderlich machen, die eine Nachversteuerung auslösen. Zum anderen ist es nicht möglich, Verluste mit den begünstigten Gewinnen zu verrechnen. Damit bekommt die Steuerschuld, die bei Nachversteuerung fällig wird, beinahe den Charakter von Fremdkapital, da sie selbst nach jahrelangen Verlusten immer noch ausstünde. Dies ist ein wesentlicher Nachteil gegenüber

Kapitalgesellschaften. Die Nutzung der Option ist in der Praxis daher wenig verbreitet (DIHK, 2011).

625. Wollte der Gesetzgeber die Einkommensteuersätze erhöhen, müsste er im Gegenzug die **Vorschriften** über die Begünstigung nicht entnommener Gewinne **weniger streng** fassen. Damit ließen sich die schädlichen Wirkungen begrenzen. Erstens müsste sichergestellt sein, dass die zusammengesetzte Belastung aus anfänglicher ermäßigter Besteuerung und späterer Nachversteuerung nicht höher ausfällt als die reguläre Belastung nach dem progressiven Tarif. Unternehmer, deren Einkommen nicht dem Spitzensteuersatz unterliegen, sollten auf diese Begünstigung zugreifen können, ohne dass sich dies im Zweifel belastungserhöhend auswirkt. Derzeit sind die Steuersätze bei der Begünstigung unabhängig vom progressiven Tarif, was ihre Anwendung nur für Steuerpflichtige, die einem sehr hohen Steuersatz unterliegen, überhaupt erwägenswert macht. Die Begünstigung könnte also in einen pauschalen Abschlag auf den persönlichen Steuersatz umgewandelt werden.

626. Zweitens müsste die **Nachversteuerung weniger streng** geregelt sein. So könnte der vorübergehende Verzicht auf Entnahmen in Form eines Vortrags berücksichtigt werden. Derzeit tritt eine Nachversteuerung in jeder Periode ein, in der die Entnahmen den Gewinn übersteigen. Es bleibt somit unbeachtet, ob seit der Optionsausübung weitere nicht entnommene Gewinne vorlagen. Damit besteht derzeit der Anreiz, Gewinne vorzeitig zu entnehmen, um nicht bei einer späteren Entnahme eine Nachversteuerung auszulösen. Mit der derzeitigen Regelung wird das eigentliche Ziel, die Einbehaltung von Gewinnen zu begünstigen, somit teilweise konterkariert. Insgesamt wäre es förderlich, Entnahmen in gewissen Grenzen ohne Nachversteuerungsfolge zuzulassen, selbst wenn keine oder nur geringe Gewinne vorliegen. Der Fiskus würde hierdurch nicht endgültig auf Steuereinnahmen verzichten, sondern diese nur später erhalten.

627. Drittens sollte die **Verlustverrechnung** mit den begünstigten Gewinnen ermöglicht werden. Denkbar wäre eine optionale Regelung für den Verlustrücktrag. Alternativ zur Verrechnung mit vergangenen regulär besteuerten Gewinnen könnten Unternehmer dann Verluste mit dem Steuersatz in Höhe von 28,25 % verrechnen. Der nachversteuerungspflichtige Betrag würde dann um die verrechneten Verluste verringert. Ohne eine solche Reform der Thesaurierungsbegünstigung ist eine Einkommensteuererhöhung, selbst wenn sie nur die sogenannte Reichensteuer betrifft, schädlich für den Standort Deutschland und für die Investitionstätigkeit insbesondere des deutschen Mittelstands. Zum Positiven ließe sich eine Erhöhung des Reichensteuersatzes wenden, wenn neben einer solchen Reform der Thesaurierungsbegünstigung ein Abbau der Kalten Progression treten würde.

II. Reform des Ehegattensplittings

628. Im Laufe des Jahres 2013 kam das Ehegattensplitting **erneut in die Diskussion**. So haben sich SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Bundestagswahlkampf für eine – allerdings unterschiedlich weitgehende – Abkehr vom Ehegattensplitting ausgesprochen. Die Parteien kritisieren, dass das geltende Ehegattensplitting das Modell der Einverdienerehe begünstige. Von den Reformen versprechen sie sich, die Erwerbsanreize für Frauen zu verbessern. Ähn-

lich sieht dies die Europäische Kommission. Sie sprach sich im Jahr 2013 im Rahmen der Empfehlungen zum Nationalen Reformprogramm erneut für die Beseitigung von „Fehlanreizen für Zweitverdiener“ aus (Europäische Kommission, 2013). CDU, CSU und FDP wollen das Ehegattensplitting hingegen beibehalten. CDU und CSU planen darüber hinaus eine Weiterentwicklung zu einem Familiensplitting. Dies soll durch Angleichung der Kinderfreibeträge an den Grundfreibetrag von Erwachsenen geschehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat außerdem im Mai 2013 die Nichtanwendung des Ehegattensplittings bei eingetragenen Lebenspartnerschaften als grundgesetzwidrig eingestuft und rückwirkend seit dem Jahr 2001 das Ehegattensplitting für eingetragene Lebenspartnerschaften für anwendbar erklärt.

629. Die Diskussion über die Reform des Ehegattensplittings ist **stark polarisiert**. Auf der einen Seite wird argumentiert, dass das Ehegattensplitting nicht in Frage zu stellen sei, da es allein geeignet sei, die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu erfüllen (Scherf, 1999, 2006; Homburg, 2000, 2010). Befürworter des Ehegattensplittings warnen zudem teilweise eindringlich vor den hohen zusätzlichen Belastungen, die insbesondere Einverdienerehen träfen (BdSt, 2013). Auf der anderen Seite wird das Ehegattensplitting als Steuervergünstigung angesehen und quasi mit einer Subvention gleichgesetzt, welche die klassische Einverdienerehe gegenüber der Doppelverdienerehe bevorzuge (Sacksofsky, 2000; Spangenberg, 2005; Vollmer, 2006). Besondere Brisanz erhält diese Argumentation dadurch, dass mit einem Übergang zur Individualbesteuerung Mehreinnahmen von 20 Mrd Euro bis 30 Mrd Euro verbunden sein könnten (Bundesregierung, 2012; Eichhorst et al., 2012; Bonin et al., 2013; RWI, 2013).

1. Reformvorschläge zur Eingrenzung des Ehegattensplittings

630. Das **Ehegattensplitting** basiert auf der Annahme, dass das in einer Ehe erwirtschaftete Einkommen beiden Ehegatten gleichermaßen zu Gute kommt. Es setzt somit einen wirtschaftlichen Ausgleich zwischen den Ehepartnern – eine Versorgungs- und Vorsorgegemeinschaft – voraus, die unabhängig von der Existenz von Kindern besteht. Das Ehegattensplitting korrespondiert mit der grundsätzlichen Vorstellung in der Sozialpolitik, welche die Ehegatten nicht als Individuen, sondern als Teil einer Versorgungsgemeinschaft begreift. Daher sind keine Ansprüche des einzelnen Mitglieds dieser Gemeinschaft an den Sozialstaat begründet. Betrachtet man Ehepaare sozialpolitisch nicht als Individuen, so muss ihnen die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Einkommen gemeinsam bei der Einkommensteuer zu veranlagen.

Technisch ergibt sich die Steuerschuld beim Ehegattensplitting aus der Anwendung des Tarifs auf die Hälfte des gemeinsamen Einkommens und der anschließenden Verdoppelung der sich so ergebenden Einkommensteuer. Daher entspricht es im Prinzip der Besteuerung der Hälfte des gemeinsam erzielten Einkommens durch jeden Ehegatten, unabhängig davon, welcher Ehegatte zu welchem Anteil zu diesem Einkommen beiträgt. Gemessen an der Individualbesteuerung verringert das Ehegattensplitting die Steuerschuld eines Ehepaars dann am stärksten, wenn ein Ehepartner kein individuelles Einkommen erzielt.

631. SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben in ihren Wahlprogrammen jeweils unterschiedliche **Vorschläge** zur Reform des Ehegattensplittings formuliert. Sie sehen eine Annäherung an eine Individualbesteuerung vor, bei welcher der für die Tarifanwendung vorgenommene gedankliche Ausgleich des Einkommens zwischen den Ehegatten begrenzt werden soll. Beim **Realsplitting**, das von der SPD favorisiert wird, können in Anlehnung an das Unterhaltsrecht nur noch fiktive Unterhaltszahlungen vom einen Ehegatten auf den anderen übertragen werden. Derzeit entspräche dies 13 805 Euro im Jahr (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 EStG). Bündnis 90/Die Grünen gehen mit ihrem Konzept noch einen Schritt weiter und wollen den Ausgleich bei unterschiedlichen Einkommen auf den ungenutzten Grundfreibetrag begrenzen (**übertragbarer Grundfreibetrag**). Der Grundfreibetrag liegt im Jahr 2014 bei 8 354 Euro. Im Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen war allerdings vorgesehen, diesen auf etwa 8 700 Euro zu erhöhen.

632. Beide Konzepte unterscheiden sich damit in der Höhe des maximal übertragbaren Einkommens, sowie darin, ob dieser Betrag **vom Einkommen des Zweitverdieners abhängig** sein soll. Beim übertragbaren Grundfreibetrag ist vorgesehen, dass nur die Differenz zwischen Grundfreibetrag und dem tatsächlichen Einkommen des Zweitverdieners übertragen werden kann. Soweit der Zweitverdiener also eigene Einkünfte erzielt, verringert sich der übertragbare Betrag. Sobald jeder Ehegatte ein Einkommen in Höhe des Grundfreibetrags hat, wäre die Steuerbelastung mit der einer Individualbesteuerung identisch. Beim Realsplitting ist die Übertragung hingegen immer bis zum festgelegten Betrag möglich, unabhängig davon, in welcher Höhe der Zweitverdiener Einkünfte erzielt.

633. Beide Parteien sehen darüber hinaus **längere Übergangsregelungen** vor. So möchte die SPD das Realsplitting nur für neu geschlossene Ehen einführen und bereits bestehende Ehen nicht höher belasten als heute. Die Partei Bündnis 90/Die Grünen plant hingegen, zunächst den Splittingvorteil von Ehepaaren mit einem gemeinsamen Einkommen oberhalb von 60 000 Euro zu begrenzen, diese Begrenzung über mehrere Jahre zu verschärfen und auf weitere Ehen auszuweiten. Nach Einschätzung der Partei ist es realistisch, nach zehn Jahren die Umstellung auf das System des übertragbaren Grundfreibetrags abzuschließen. Die Umstellung soll während ihrer Dauer aber laufend evaluiert werden.

2. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

634. In der Ausgestaltung der Einkommensteuer spiegeln sich zentrale Gerechtigkeitsvorstellungen der Gesellschaft wider, die durch **Verfassungsrecht** geschützt sind. Ökonomische, auf die Effizienz des Steuersystems ausgerichtete Argumente sind insofern nicht der einzige Bewertungsmaßstab der Einkommensteuer. In zahlreichen Urteilen hat das Bundesverfassungsgericht Aussagen darüber getroffen, in welchem Rahmen sich die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei der Besteuerung von Ehen und Familien bewegen muss, um nicht mit dem Grundgesetz in Konflikt zu geraten. Die zentralen Regelungen, auf die sich das Gericht bezieht, sind Artikel 6 Absatz 1 GG, der Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stellt, und Artikel 3 Absatz 1 GG, der die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz feststellt. Aus letzterem folgert das Gericht insbesondere, dass die Einkommensteuer am Prinzip der Leistungsfähigkeit ausgerichtet sein sollte.

635. Mit Blick auf mögliche Reformen des Ehegattensplittings bestehen allerdings Interpretationsspielräume, und es herrscht insoweit **keine Einigkeit** über die Vereinbarkeit bestimmter Alternativen zum Ehegattensplitting mit dem Grundgesetz. Der grundsätzliche Ansatz des Ehegattensplittings, den Haushaltskontext bei der Einkommensteuer zu berücksichtigen, ist vom Bundesverfassungsgericht zumindest akzeptiert worden und wird in Teilen sogar gefordert. Dies ist unmittelbar nachzuvollziehen, da der Staat bei Sozialleistungen ebenfalls den Haushaltskontext mit einbezieht. So verlangt der Staat zunächst, dass existenzsichernde Unterhaltsleistungen innerhalb von Bedarfsgemeinschaften erbracht werden, bevor er staatliche Sozialleistungen, wie etwa das Arbeitslosengeld II, gewährt.

636. In früheren Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes finden sich Passagen, die Zweifel aufkommen lassen, ob Reformen des Ehegattensplittings möglich sind. So folgerte das Gericht im Jahr 1982, dass das Ehegattensplitting „keine beliebig veränderbare Steuer-‘Vergünstigung‘“ sei, sondern es sich um „eine sachgerechte Besteuerung“ handele (BVerfGE 61, 319). Hinsichtlich des Verhältnisses der Ehegattenbesteuerung zur privaten Entscheidung über die Arbeitsteilung zwischen den Ehegatten stellte das Gericht fest, dass der Gesetzgeber Regelungen vermeiden müsse, die geeignet seien, in die **freie Entscheidung der Ehegatten** über ihre Aufgabenverteilung in der Ehe einzugreifen. Der verfassungsrechtliche Schutz von Ehe und Familie erstrecke sich auf die „Alleinverdienerehe“ daher ebenso wie auf die „Doppelverdienerehe“ und schließe es aus, dass Ehegatten zu einer bestimmten Gestaltung ihrer Ehe gedrängt werden (BVerfG, 2 BvR 909/06 vom 07.05.2013). Manche Autoren leiten daraus das Prinzip der Globaleinkommensbesteuerung ab, wonach die Steuerlast nicht davon abhängen darf, welcher Ehegatte in welchem Ausmaß zum Einkommen beiträgt (Scherf, 1999, 2006; Homburg, 2000, 2010).

637. Die Vereinbarkeit des Ehegattensplittings mit dem Grundgesetz dürfte nach der wiederholten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes somit nicht infrage stehen, obwohl der Zweitverdiener einer hohen Grenzsteuerbelastung unterliegt und daher deutlich reduzierte Anreize zur Arbeitsaufnahme hat. Die untypisch hohe Belastung des Zweitverdienereinkommens ist ausschließlich die Folge der Grundsatzentscheidung für eine konsequente Erfassung des Haushaltskontexts und kann nicht als bewusste Diskriminierung des Zweitverdieners angesehen werden.

Das Bundesverfassungsgericht selbst stuft das Ehegattensplitting in seinem Urteil über eingetragene Lebenspartnerschaften allerdings als „Erweiterung des Spielraums der Ehepartner bei der Ausgestaltung ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Lebensführung und der Aufgabenverteilung innerhalb der Ehe“ ein (BVerfG, 2 BvR 909/06 vom 07.05.2013). Dies spricht dafür, dass das Gericht das **Ehegattensplitting als weitreichender** ansieht, als es für die Abwesenheit der Einflussnahme des Staates auf die Gestaltung der Ehe erforderlich ist. Bereits in seinem Urteil vom 17. Januar 1957 erwähnte das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 6, 55) zudem die Möglichkeit zusätzlicher Freibeträge anstelle der Einführung eines Ehegattensplittings. Hiernach schließt sich das Gericht nicht der Argumentation einiger Autoren (Scherf, 1999; Homburg, 2000, 2010) an, dass es beim Ehegattensplitting überhaupt keine Begünsti-

gung gebe. Es ist zumindest fraglich, ob die Ehegattenbesteuerung zwingend dem Prinzip der Globaleinkommensbesteuerung folgen muss (Hackmann, 2009).

638. Der Anteil des Splittingvorteils, der als Förderung gewertet werden könnte, und damit Reformen offensteht, ist allerdings in jedem Fall bedeutend geringer als der am Maßstab der Individualbesteuerung gemessene Vorteil. Dies lässt sich aus den Urteilen zum Grundfreibetrag und zum Existenzminimum folgern. Aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip leitete das Bundesverfassungsgericht ab, dass nur das „disponible" Einkommen einer Familie der Einkommensteuer unterworfen werden darf. Das nicht disponible Einkommen umfasst dabei das Existenzminimum des Steuerpflichtigen und das Existenzminimum der Personen, gegenüber denen der Steuerpflichtige zum Unterhalt verpflichtet ist. Bei Familien müsse daher die Freistellung des gemeinsamen **Existenzminimums aller Familienmitglieder** beachtet werden. Ein Zugriff auf dieses Einkommen wäre angesichts der gegenseitigen Unterstützung, die es dem Sozialstaat ermöglicht, Unterstützungsleistungen zurückzuführen, „inkonsequent" (BVerfGE 82, 60).

639. Insgesamt ist nicht erkennbar, dass das Bundesverfassungsgericht das Ehegattensplitting als einziges Besteuerungsverfahren für Ehen und Familien ansieht, das den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspräche. Gleichwohl dürften die **Spielräume für eine Reform begrenzt** sein. Insbesondere wäre ein Übergang zur reinen Individualbesteuerung gemessen an den Grundsätzen aus vergangenen Urteilen voraussichtlich nicht möglich, da hier die steuerliche Freistellung des Existenzminimums aller Familienmitglieder nicht gesichert wäre. Inwieweit das Verbot staatlicher Einflussnahme auf die Gestaltung der Ehe durch das Realsplitting oder einen übertragbaren Grundfreibetrag eingehalten würde, ist nicht eindeutig. Unabhängig von den verfassungsrechtlich zwingenden Grenzen bei der Ausgestaltung der Ehegattenbesteuerung muss das Ehegattensplitting als eine folgerichtige Ausgestaltung der Besteuerung angesehen werden. Im Mittelpunkt möglicher Reformen sollte in jedem Fall der Abbau von Fehlanreizen stehen; die steuerliche Schlechterstellung der Einverdienerehe gegenüber der Doppelverdienerehe wäre wohl kein verfassungskonformes Ziel.

3. Arbeitsanreize für den Zweitverdiener

Grundsätzliche Auswirkungen der Reformoptionen

640. Die zentrale Kritik am Ehegattensplitting aus ökonomischer Sicht betrifft die geringen **Arbeitsanreize für den Zweitverdiener**. Durch die gemeinsame Veranlagung bei der Einkommensteuer und die Gleichbelastung des gemeinsamen Einkommens unterliegt das Einkommen des Zweitverdieners ab dem ersten Euro derselben Grenzsteuerbelastung wie das Einkommen des Erstverdieners. Je höher dieses ist, desto höher ist die Belastung. Damit sind insbesondere in Ehen, in denen der Erstverdiener ein hohes Einkommen erzielt, die Anreize des Zweitverdieners zur Arbeitsaufnahme oder zur Ausweitung seines Arbeitsangebots gering. Gegenüber der Individualbesteuerung sind die Unterschiede bei der Belastung zum Teil hoch. So treten im Zusammenspiel mit den Sozialbeiträgen häufig Grenzbelastungen von deutlich über 50 % auf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die steuerliche Grenzbelastung, inklusive Solidaritätszuschlag, bei einem durchschnittlichen Vollzeitverdienst eines alleinver-

dienenden Ehegatten bereits bei etwa 28 % liegt. Hinzu kommen die Arbeitnehmerbeiträge zu den Sozialversicherungen in Höhe von etwas über 20 % des Bruttolohns. Im internationalen Vergleich ist das Ehegattensplitting eine Besonderheit und es bestätigt sich, dass die Belastung des Zweitverdienereinkommens weit höher ist als in den meisten anderen Ländern (Kasten 21).

Kasten 21

Das Ehegattensplitting im internationalen Vergleich: Die Belastung des Zweitverdieners

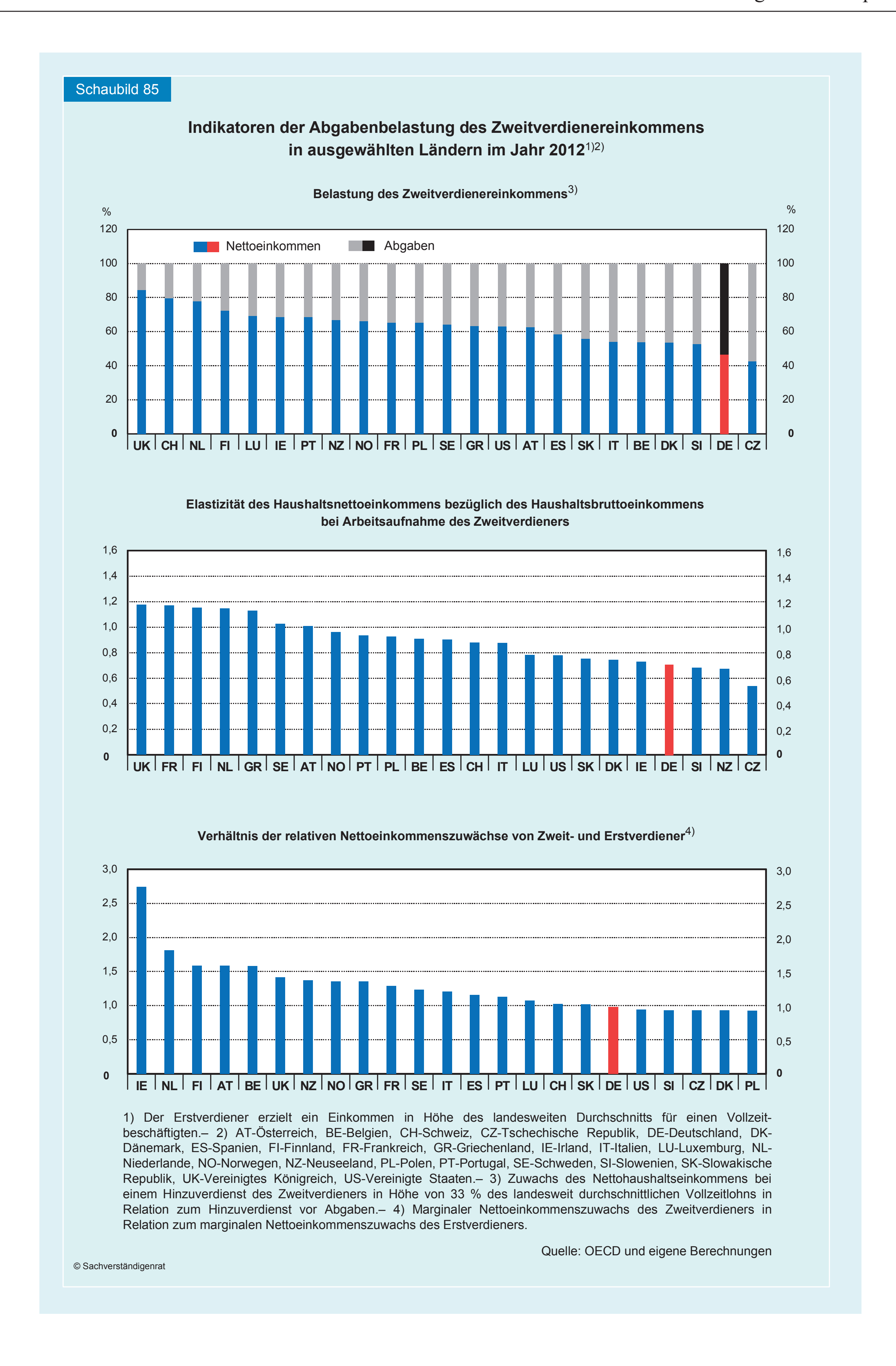
Das Ehegattensplitting weist insbesondere im Vergleich zur Individualbesteuerung deutlich erhöhte Belastungen des Einkommens des Zweitverdieners auf. Ebenfalls gilt, dass das Ehegattensplitting im internationalen Vergleich kaum verbreitet ist. Dennoch sind weitere Aspekte für einen aussagekräftigen Vergleich zu berücksichtigen (Immervoll et al., 2009). Grundsätzlich ist es möglich, dass die Steuerwirkungen des Ehegattensplittings nahezu identisch durch andere Regelungen des Steuer- und Transfersystems nachgebildet werden. Es kommt daher weniger auf die ergriffene steuersystematische Maßnahme als vielmehr auf die damit verbundenen Belastungswirkungen an.

Die OECD veröffentlicht regelmäßig Grenz- und Durchschnittssteuerbelastungen für eine Vielzahl von Ländern. Betrachtet werden dabei typische Haushaltskonstellationen (OECD, 2013b). Dies ermöglicht ergänzend zum Steuertarif eine Berücksichtigung der Sozialbeiträge und der familienspezifischen monetären Transfers. Die Sozialabgaben des Arbeitgebers werden ebenfalls erfasst, sodass als Bezugsgröße nicht die Bruttolöhne sondern die Arbeitnehmerentgelte gewählt werden können. Damit wird der Steuerkeil umfassender abgebildet.

Um die besonderen Wirkungen des Ehegattensplittings international zu vergleichen, werden die Resultate für einen vierköpfigen Haushalt – zwei Erwachsene und zwei Kinder – betrachtet. Gedanklicher Ausgangspunkt ist eine Einverdienerehe, bei welcher der Alleinverdiener den landesweiten Durchschnittslohn bezieht. Als zweite Konstellation bietet die OECD Resultate für den gleichen Haushaltstyp mit dem Unterschied an, dass nun der bislang nicht erwerbstätige Ehegatte ein Einkommen in Höhe von 33 % des Durchschnittslohns bezieht. Für einen Vergleich der Wirkungen des Ehegattensplittings kann zunächst die Durchschnittsbelastung des Einkommens des Zweitverdieners ermittelt werden (Schaubild 85, oben). Wegen des Ehegattensplittings in Deutschland ist zu erwarten, dass diese vergleichsweise hoch ausfällt. In der Tat liegt sie mit 53,5 % weit oberhalb derjenigen der meisten anderen Länder und wird nur von Tschechien übertroffen (57,5 %).

Allerdings ist dieses Ergebnis nicht nur von den strukturellen Unterschieden bei der Familienbesteuerung und den familienspezifischen Transfers beeinflusst, sondern ebenfalls von der Höhe der allgemeinen Abgabenbelastung und vom Progressionsgrad des Steuer- und Transfersystems. So liegt eine Ursache für die hohe Belastung von Einkommen in Deutschland in der Ausgestaltung der Sozialabgaben, die im hier betrachteten Einkommensbereich proportional vom Arbeitsentgelt erhoben werden. Sie belaufen sich auf 33,5 % des Arbeitnehmerentgelts und übersteigen somit bereits alleine die Grenzbelastung des Zweitverdienereinkommens in vielen anderen Ländern.

Die hohe proportionale Belastung in Deutschland kann berücksichtigt werden, indem die relative Änderung des Nettoeinkommens des Haushalts bei einer Ausweitung des Bruttoeinkommens durch den Zweitverdiener betrachtet wird (Elastizität des Haushaltsnettoeinkommens bezüglich des Haushaltsbruttoeinkommens). Bei dieser Vergleichskennzahl schneiden die Anreize für den



1) Der Erstverdiener erzielt ein Einkommen in Höhe des landesweiten Durchschnitts für einen Vollzeitbeschäftigten.– 2) AT-Österreich, BE-Belgien, CH-Schweiz, CZ-Tschechische Republik, DE-Deutschland, DK-Dänemark, ES-Spanien, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, IE-Irland, IT-Italien, LU-Luxemburg, NL-Niederlande, NO-Norwegen, NZ-Neuseeland, PL-Polen, PT-Portugal, SE-Schweden, SI-Slowenien, SK-Slowakische Republik, UK-Vereinigtes Königreich, US-Vereinigte Staaten.– 3) Zuwachs des Nettohaushaltseinkommens bei einem Hinzuverdienst des Zweitverdieners in Höhe von 33 % des landesweit durchschnittlichen Vollzeitlohns in Relation zum Hinzuverdienst vor Abgaben.– 4) Marginaler Nettoeinkommenszuwachs des Zweitverdieners in Relation zum marginalen Nettoeinkommenszuwachs des Erstverdieners.

Quelle: OECD und eigene Berechnungen

Zweitverdiener beim deutschen System etwas günstiger ab, allerdings ist die Belastung ebenfalls überdurchschnittlich (Schaubild 85, Mitte). Die Kennzahl beläuft sich für Deutschland auf 0,71. Ein Haushalt erreicht also mit einer Ausweitung des Bruttoeinkommens durch den Zweitverdiener um 1 % eine Erhöhung des Haushaltsnettoeinkommens von 0,71 %. Im OECD-Durchschnitt liegt diese Kennziffer bei 0,92.

Als letzte Vergleichskennzahl soll die Relation von Grenzbelastung des Erst- und des Zweitverdieners betrachtet werden. Dies ist sinnvoll, da eine unterschiedlich stark ausgeprägte Progression beide bislang betrachteten Kennziffern verzerren kann. Es werden allerdings nicht die marginalen Abgabensätze in Relation gesetzt, sondern die nach Abgaben verbleibenden Einkommenszuwächse. Diese Relation greift zudem die Besonderheit des Ehegattensplittings gut auf, da hierbei eine identische steuerliche Grenzbelastung zwischen Erst- und Zweitverdiener besteht. Diese Kennziffer zeigt wiederum verhältnismäßig schlechte Anreize für den Zweitverdiener in Deutschland an. Allerdings ist eine sehr ähnliche Grenzbelastung von Erst- und Zweitverdiener in anderen Ländern üblich. Die Kennziffer liegt in diesen Länder wie in Deutschland etwa bei eins (Schaubild 85, unten).

641. Den geringeren Arbeitsanreizen des Zweitverdieners stehen beim Ehegattensplitting stärkere **Arbeitsanreize des Erstverdieners** gegenüber. Stellt man die Höhe des Grundfreibetrags nicht in Frage, lässt es sich bei aufkommensneutralen Reformen der Ehegattenbesteuerung nicht vermeiden, dass den verbesserten Anreizen für einige Steuerpflichtige geringere Anreize für andere gegenüberstehen. Ob insgesamt ein höheres oder ein niedrigeres Arbeitsangebot in der Volkswirtschaft erreicht wird, hängt davon ab, in welchem Ausmaß verschiedene Personen auf eine Änderung der Belastung ihres Einkommens reagieren. Es ist empirisch gut belegt, dass ein Zweitverdiener, in der Regel die Ehefrau, stärker auf Veränderungen des Steuersatzes reagiert als der Erstverdiener (Bargain et al., 2012; Immervoll et al., 2009). Bei einer Abschaffung des Ehegattensplittings ist zunächst zu erwarten, dass der Zweitverdiener sein Arbeitsangebot ausweitet. In der Folge dürfte das Arbeitsangebot des Erstverdieners stärker als zuvor auf Lohnänderungen reagieren, sodass die Auswirkungen einer Reform des Ehegattensplittings auf das Arbeitsangebot theoretisch nicht ganz eindeutig sind.

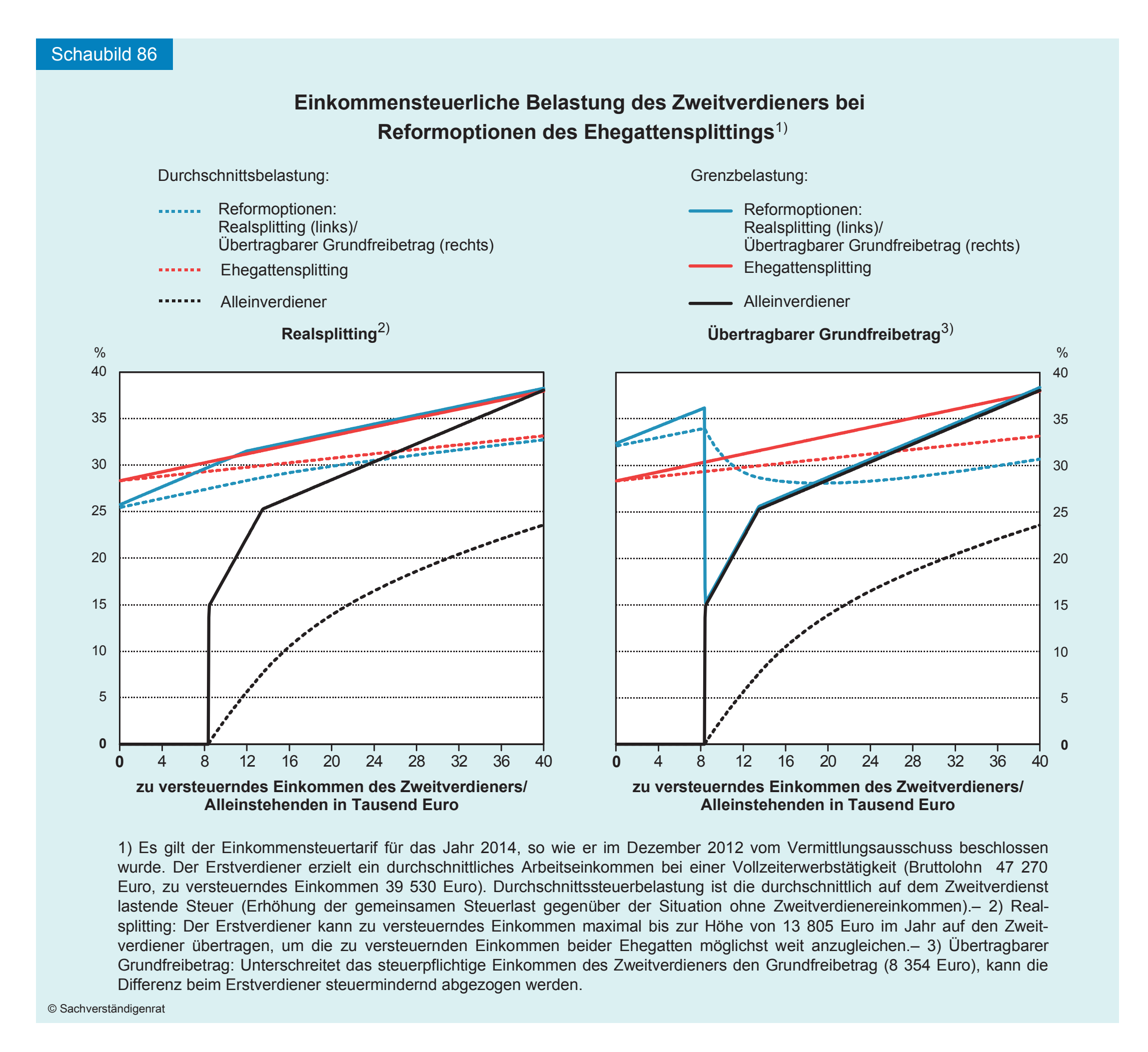
642. Im Folgenden sollen **zwei Reformoptionen** betrachtet werden, die jeweils die Grundideen der Vorschläge von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aufnehmen:

- **Realsplitting**: Individualbesteuerung mit einem Realsplitting, bei dem maximal 13 805 Euro übertragen werden können.
- **Übertragbarer Grundfreibetrag**: Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag, wobei nur die Übertragung des ungenutzten Grundfreibetrags möglich ist.

Es werden der für das Jahr 2014 im Gesetz verankerte Tarifverlauf und die dann voraussichtlich gültigen Freibeträge angenommen. Die Vorschläge der beiden Parteien sahen Änderungen bei diesen Freibeträgen und beim Steuertarif vor (Ziffern 618 ff.). Die dargestellten Wirkungen sind insofern nicht mit denen der Vorschläge dieser Parteien gleichzusetzen. Nach diesen wären Mehrbelastungen teilweise durch Erhöhungen des Grundfreibetrags ausgeglichen oder zumindest reduziert worden.

643. Die Arbeitsangebotsentscheidungen werden im Wesentlichen durch die Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung bestimmt. Für den Zweitverdiener ist aber nicht die Durchschnittssteuerbelastung des gesamten in der Ehe erzielten Einkommens heranzuziehen, sondern die durchschnittlich auf seinem Zusatzverdienst lastende Steuerschuld. Diese Belastungen sind abhängig vom Einkommen des Erstverdieners. Es wird angenommen, dass der **Erstverdiener** das voraussichtliche Durchschnittseinkommen eines vollzeiterwerbstätigen Arbeitnehmers im Jahr 2014 erzielt (Bruttolohn 47 270 Euro, zu versteuerndes Einkommen 39 530 Euro). Vergleichend zum Status quo und den beiden Reformoptionen können noch die Belastungen für einen Alleinstehenden herangezogen werden.

644. Im Fall des **Realsplittings** liegen Grenz- und Durchschnittssteuersatz für ein zu versteuerndes Einkommen des Zweitverdieners im Bereich von 0 Euro bis 11 920 Euro niedriger als beim Ehegattensplitting (Schaubild 86, links). Ab dieser Einkommensschwelle liegt die Differenz zwischen den jeweiligen Einkommen der beiden Ehegatten unterhalb des doppelten Betrags, der beim Realsplitting übertragen werden darf. Damit kann durch das Realsplitting oberhalb dieser Schwelle ein vollständiger Ausgleich der Einkommen erreicht werden, sodass die Grenzbelastungen dann mit denen des Ehegattensplittings identisch sind.



1) Es gilt der Einkommensteuertarif für das Jahr 2014, so wie er im Dezember 2012 vom Vermittlungsausschuss beschlossen wurde. Der Erstverdiener erzielt ein durchschnittliches Arbeitseinkommen bei einer Vollzeiterwerbstätigkeit (Bruttolohn 47 270 Euro, zu versteuerndes Einkommen 39 530 Euro). Durchschnittssteuerbelastung ist die durchschnittlich auf dem Zweitverdienst lastende Steuer (Erhöhung der gemeinsamen Steuerlast gegenüber der Situation ohne Zweitverdienereinkommen).– 2) Realsplitting: Der Erstverdiener kann zu versteuerndes Einkommen maximal bis zur Höhe von 13 805 Euro im Jahr auf den Zweitverdiener übertragen, um die zu versteuernden Einkommen beider Ehegatten möglichst weit anzugleichen.– 3) Übertragbarer Grundfreibetrag: Unterschreitet das steuerpflichtige Einkommen des Zweitverdieners den Grundfreibetrag (8 354 Euro), kann die Differenz beim Erstverdiener steuermindernd abgezogen werden.

Die Durchschnittssteuerbelastung des Zweitverdieners – definiert als die zusätzliche Steuerschuld gegenüber der Nichterwerbstätigkeit bezogen auf das Einkommen des Zweitverdieners – unterschreitet beim Realsplitting immer die beim Ehegattensplitting. Gemessen an der Besteuerung eines Alleinstehenden liegen Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung allerdings weit höher.

645. Beim **übertragbaren Grundfreibetrag** sind zwei Einkommensbereiche zu unterscheiden. Zunächst gilt im Einkommensbereich von 0 Euro bis zum Grundfreibetrag in Höhe von 8 354 Euro, dass Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung des Zweitverdieners höher liegen als beim Ehegattensplitting (Schaubild 86, rechts). Dies liegt daran, dass die Übertragbarkeit der Einkommen zwischen den Ehegatten mit steigendem Einkommen des Zweitverdieners zunächst sinkt. Damit übernimmt der Zweitverdiener in diesem Einkommensbereich den Grenzsteuersatz des Erstverdieners. Dieser Mechanismus gilt ebenfalls beim Ehegattensplitting. Allerdings ist der Grenzsteuersatz des Erstverdieners beim Grundfreibetragssplitting höher als beim Ehegattensplitting, da der progressionsmindernde Einkommensausgleich eingeschränkt ist.

Sobald das Einkommen des Zweitverdieners den Grundfreibetrag überschreitet, fällt der Grenzsteuersatz auf das Niveau eines Alleinstehenden. Anschließend sinkt somit der Durchschnittssteuersatz über einen längeren Einkommensbereich, dabei unterschreitet er die Durchschnittssteuersätze beim Ehegattensplitting und beim Realsplitting. Gegenüber der Besteuerung von Alleinstehenden gilt allerdings, dass der Durchschnittssteuersatz durchgehend erheblich höher liegt.

646. Mit Blick auf die Einkommensteuer sind die **Verbesserungen bei den Anreizen** des Zweitverdieners bei beiden betrachteten Reformvarianten überschaubar. Der ungleichmäßige Verlauf beim übertragbaren Grundfreibetrag könnte darüber hinaus weitere Verzerrungen und Anreizprobleme auslösen. So belegen verschiedene Studien, dass die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen relativ klein sein dürften (Kasten 22). Dass allerdings selbst für Reformen, die steuerliche Mehreinnahmen bedeuten, positive Effekte ermittelt werden, ist beachtlich. Denn regelmäßig wird eine höhere Abgabenbelastung zu negativen Anreizwirkungen führen.

Kasten 22

Simulationsergebnisse zu Reformoptionen des Ehegattensplittings

Wegen der unterschiedlichen Elastizitäten des Arbeitsangebots zwischen Erst- und Zweitverdienern ermitteln Studien für Reformen, die das Ehegattensplitting in die Richtung der Individualbesteuerung entwickeln, regelmäßig beachtliche positive gesamtwirtschaftliche Effekte. Die jüngsten Studien sind vor dem Hintergrund der im Wahlkampf geführten Diskussion im Laufe dieses Jahres erschienen (Bonin et al., 2013; Eichhorst et al., 2012; Fehr et al., 2013; Müller et al., 2013; RWI, 2013). So zeigen Fehr et al. (2013) im Rahmen eines kalibrierten allgemeinen Gleichgewichtsmodells, dass das Arbeitsangebot in der Volkswirtschaft unmittelbar um 0,8 % und langfristig um 0,5 % höher liegen könnte. Das Bruttoinlandsprodukt würde in der kurzen Frist um 0,5 % zunehmen, langfristig jedoch leicht niedriger liegen.

Für den Übergang zum Realsplitting oder dem übertragbaren Grundfreibetrag ermitteln die verschiedenen Mikrosimulationsstudien ebenfalls noch überwiegend positive Effekte auf das Ar-

beitsangebot. Allerdings fallen die Effekte geringer aus. So kommen Eichhorst et al. (2012) zu dem Ergebnis, dass die Ausweitung des Arbeitsangebots von 83 500 Vollzeitäquivalenten bei der vollständigen Abschaffung des Ehegattensplittings auf 50 900 Vollzeitäquivalente bei einem Realsplitting zurückgeht. Müller et al. (2013) ermitteln für diesen Fall einen Rückgang von 128 600 Vollzeitäquivalenten auf 27 800 Vollzeitäquivalente. Ähnlich sind die Effekte, die das RWI bestimmt hat (106 100 Vollzeitäquivalente auf 41 400 Vollzeitäquivalente). Bonin et al. (2013) ermitteln ebenfalls höhere Wirkungen eines Übergangs zur Individualbesteuerung als zum Realsplitting (223 000 Vollzeitäquivalente beziehungsweise 40 000 Vollzeitäquivalente).

Für den übertragbaren Grundfreibetrag sind die ermittelten Effekte nochmals geringer. Eichhorst et al. (2012) berichten sogar einen leicht negativen Effekt (- 200 Vollzeitäquivalente). Das RWI (2013) kommt hingegen zu dem Ergebnis, dass positive aber geringe Effekte für den übertragbaren Grundfreibetrag (+ 17 900 Vollzeitäquivalente) zu erwarten wären. Die geringen positiven Effekte des übertragbaren Grundfreibetrags dürften zum einen an der anfänglich höheren Grenzbelastung beim Zweitverdiener und zum anderen an dem verringerten Arbeitsangebot des Erstverdieners liegen.

Wechselwirkungen von Ehegattensplitting und Minijob-Regelung

647. Die Anreize von Zweitverdienern zur Aufnahme oder Ausweitung einer Beschäftigung sind aufgrund des Ehegattensplittings vergleichsweise gering. Große Verzerrungen bei den Arbeitsanreizen bestehen darüber hinaus durch die **Wechselwirkungen von Ehegattensplitting und Minijob-Regelung**. Kern der Minijob-Regelung ist, dass ein monatliches Einkommen von bis zu 450 Euro auf Seite des Arbeitnehmers von Sozialabgaben und Steuern befreit ist. Der Arbeitgeber führt 30 % des Einkommens pauschal für Steuern und Sozialabgaben ab. Durch diese pauschale Abgabenbelastung wird die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung begünstigt. Dies gilt ebenfalls für Ehegatten. Gemessen an den Arbeitskosten des Arbeitgebers beläuft sich der Abgabenkeil nur auf etwas mehr als 23 %. Dies ist als Belastung des Zweitverdienereinkommens selbst im internationalen Vergleich gering (Kasten 21).

648. Übersteigen die Einkünfte die 450-Euro-Schwelle, werden **Sozialbeiträge** regulär, das heißt in etwa zur Hälfte vom Arbeitgeber und vom Arbeitnehmer, auf das gesamte beitragspflichtige Entgelt erhoben. Durch eine Gleitzone – in dieser wird nur ein Anteil des Einkommens der Beitragspflicht unterworfen – wird allerdings vermieden, dass es zu einer ausgeprägten Sprungstelle bei der Belastung mit Sozialbeiträgen kommt.

Durch Überschreitung der 450-Euro-Schwelle endet außerdem die **Steuerfreiheit**, womit das gesamte Einkommen steuerpflichtig wird. Die Schwelle von 450 Euro wirkt damit wie eine Freigrenze. Das bedeutet, dass ein Belastungssprung auftreten kann. Für Alleinstehende wird dies in aller Regel kein Problem darstellen, da die Steuerpflicht erst ab einem deutlich höheren Gehalt beginnt. Nur wenn weitere steuerpflichtige Einkünfte in nennenswerter Höhe vorliegen, tritt für Alleinstehende bei Überschreiten der 450-Euro-Grenze ein Belastungssprung bei der Steuerschuld auf.

649. Der **Zweitverdiener** unterliegt jedoch mit allen steuerpflichtigen Einkünften unmittelbar dem gemeinsamen Grenzsteuersatz. Damit fällt das Nettoeinkommen bei Ausweitung der

Beschäftigung über die 450-Euro-Schwelle zunächst deutlich ab (Bach et al., 2011; Eichhorst et al., 2012). Bezieht der Erstverdiener ein durchschnittliches Arbeitseinkommen, gilt durchgehend eine Grenzbelastung von 55 % bis 60 % in Relation zu den Arbeitskosten des Arbeitgebers. Aus dem Zusammenspiel von **Belastungssprung und hoher Grenzbelastung** folgt, dass das Nettoeinkommen des Zweitverdieners in einem relativ weiten Bereich von 450 Euro bis 760 Euro im Monat das Nettoeinkommen bei einem 450-Euro-Job unterschreitet (Schaubild 87). Um eine nennenswerte Erhöhung des Nettoeinkommens gegenüber einem 450-Euro-Job zu erreichen, müsste der Zweitverdiener somit eine deutliche Ausweitung seiner Beschäftigung vornehmen. Verdreifacht ein Zweitverdiener mit einem monatlichen Einkommen von 450 Euro beispielsweise sein Arbeitsangebot, erhöht sich sein Nettoeinkommen nur von 450 Euro auf etwa 790 Euro.

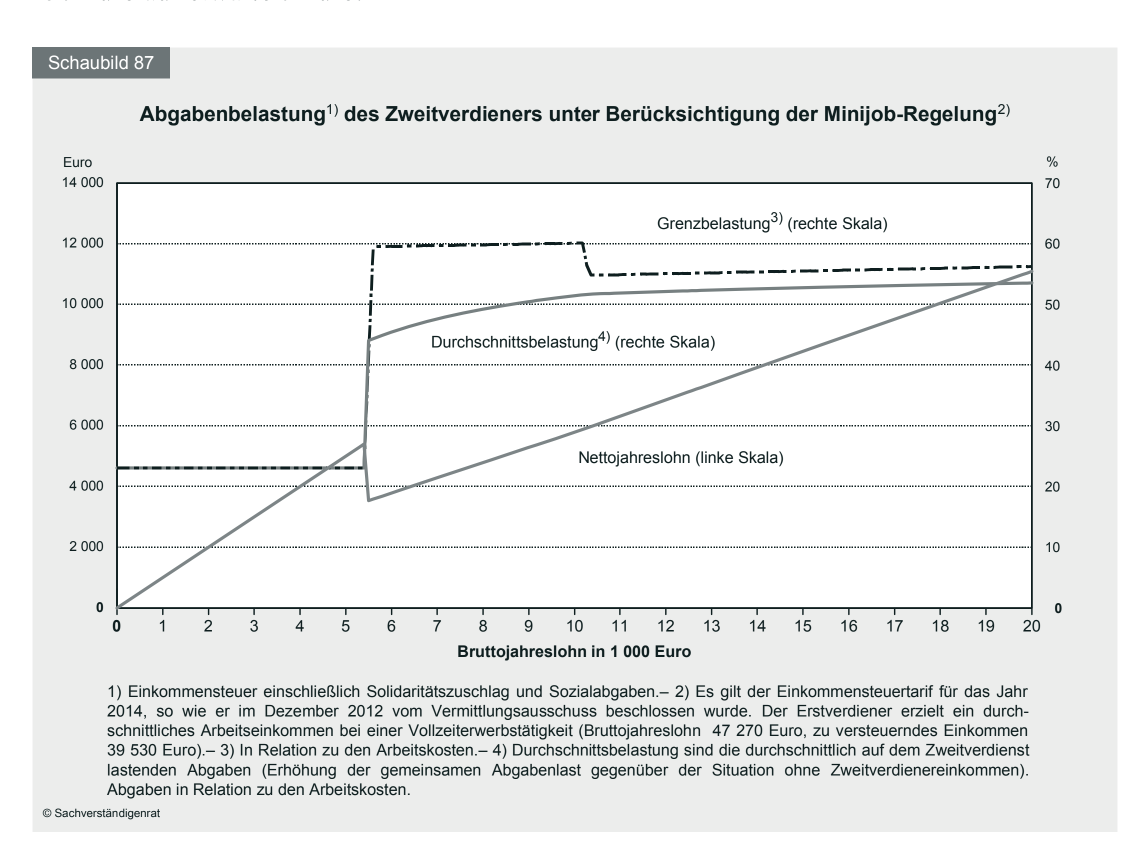


Schaubild 87

Abgabenbelastung[1] des Zweitverdieners unter Berücksichtigung der Minijob-Regelung[2]

1) Einkommensteuer einschließlich Solidaritätszuschlag und Sozialabgaben.– 2) Es gilt der Einkommensteuertarif für das Jahr 2014, so wie er im Dezember 2012 vom Vermittlungsausschuss beschlossen wurde. Der Erstverdiener erzielt ein durchschnittliches Arbeitseinkommen bei einer Vollzeiterwerbstätigkeit (Bruttojahreslohn 47 270 Euro, zu versteuerndes Einkommen 39 530 Euro).– 3) In Relation zu den Arbeitskosten.– 4) Durchschnittsbelastung sind die durchschnittlich auf dem Zweitverdienst lastenden Abgaben (Erhöhung der gemeinsamen Abgabenlast gegenüber der Situation ohne Zweitverdienereinkommen). Abgaben in Relation zu den Arbeitskosten.

650. Unter Einbezug der Minijob-Regelung liegen die Fehlanreize damit weniger darin, dass es sich für einen Zweitverdiener nicht lohnt, überhaupt einer Beschäftigung nachzugehen. Vielmehr wird die Aufnahme einer regulär **sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gegenüber einem Minijob** verhindert oder erschwert. Dies dürfte insbesondere geringqualifizierte Zweitverdiener betreffen, wenn deren Einkommenspotenziale so niedrig sind, dass durch Ausweitung der Erwerbstätigkeit nur ein geringes oder überhaupt kein zusätzliches Nettoeinkommen erzielt werden kann. Die Abschaffung der Steuerfreiheit von Minijobs im Nebenerwerb und für den Zweitverdiener in einer Ehe würde zwar den Belastungssprung vermeiden, aber die Anreize für die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung mindern. Dies sollte somit idealerweise mit einer Absenkung der Grenzbelastung kombiniert werden.

Ein Ansatzpunkt dafür wäre die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung des Ehegatten bei der Gesetzlichen Krankenversicherung.

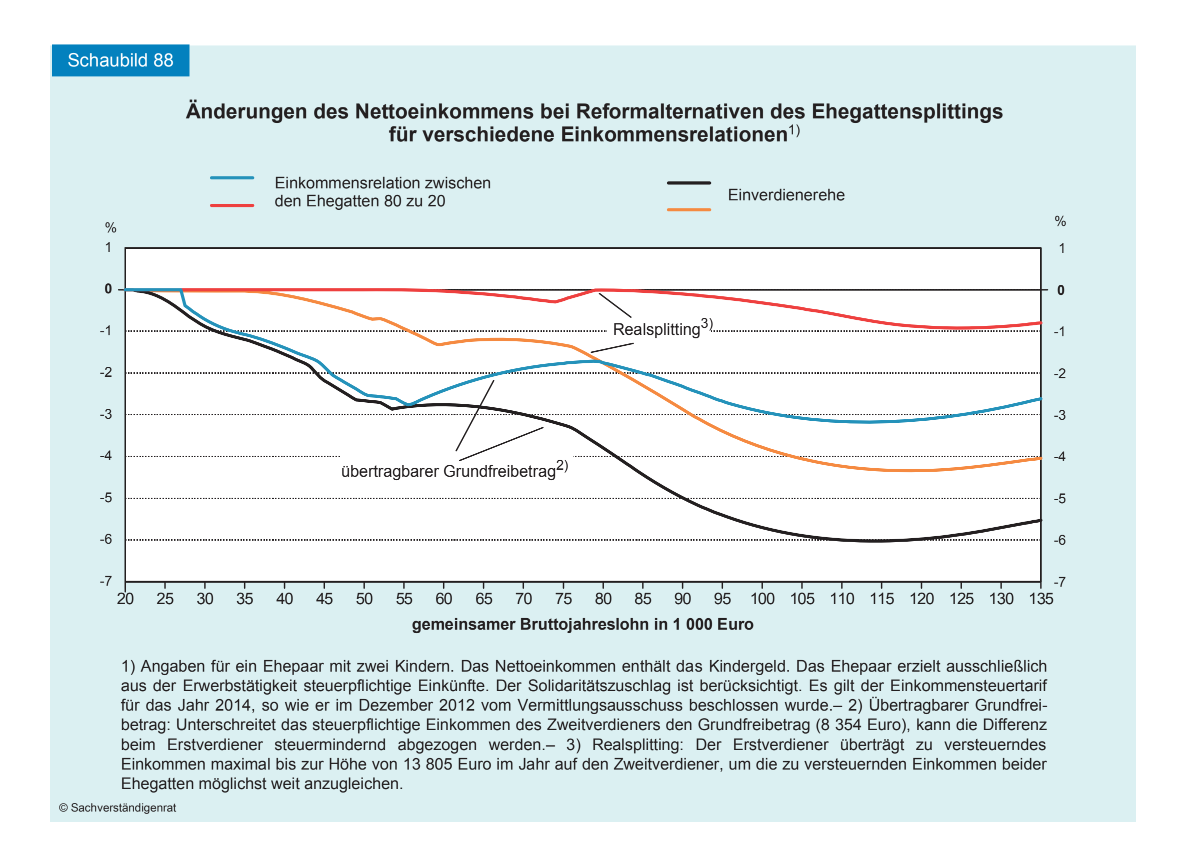
4. Aufkommens- und Verteilungswirkungen

651. Bei möglichen Reformen des Ehegattensplittings sind neben den Anreizen ebenfalls die **Verteilungswirkungen** von Bedeutung. Beim Übergang vom Ehegattensplitting zum Realsplitting oder zum übertragbaren Grundfreibetrag können Mehrbelastungen immer dann auftreten, wenn das Erwerbseinkommen nicht in gleicher Höhe von beiden Ehegatten erzielt wird. Besonders hohe Mehrbelastungen würden sich bei Einverdienerehen einstellen. Im unteren Einkommensbereich sind Mehrbelastungen allerdings ausgeschlossen. Sie treten beim übertragbaren Grundfreibetrag frühestens dann auf, wenn das gemeinsame Einkommen den doppelten Grundfreibetrag übersteigt; beim Realsplitting erst, wenn die Differenz zwischen den beiden Einkommen der Ehegatten 27 610 Euro übersteigt.

652. Betrachtet man eine Familie mit zwei Kindern, sind die Belastungswirkungen durch eine Reihe von Effekten getrieben (Schaubild 88). So nehmen beim **übertragbaren Grundfreibetrag** die Mehrbelastungen vorübergehend wieder ab, wenn der Kinderfreibetrag vorteilhaft wird oder das Einkommen des Zweitverdieners den Grundfreibetrag übersteigt. Mit zunehmender Progression nehmen die Mehrbelastungen dann allerdings wieder zu. Für sehr hohe Einkommen konvergiert die relative Veränderung des Nettoeinkommens anschließend gegen Null, da nach Erreichen des Spitzensteuersatzes der Vorteil des Ehegattensplittings nicht weiter anwächst. Insgesamt zeigt sich, dass die Mehrbelastungen beim übertragbaren Grundfreibetrag schon bei relativ geringen gemeinsamen Einkommen in Höhe von etwa 50 000 Euro relativ hoch ausfallen. Sie betragen in diesem Bereich knapp 3 % des Nettoeinkommens. Die hohen Mehrbelastungen treten bei Einverdienerehen sowie bei einer Einkommensrelation von 80 zu 20 zwischen den Ehegatten auf. In der Spitze belaufen sich die Einkommenseinbußen auf 6 %. Dies ist bei Einverdienerehen mit einem Einkommen im Bereich von etwa 115 000 Euro der Fall.

653. Die Mehrbelastungen eines **Realsplittings** sind geringer als die des übertragbaren Grundfreibetrags. Bei einer Einkommensrelation von 80 zu 20 verbleiben sie durchgehend unterhalb von 1 %. Gleichwohl können bei Einverdienerehen wiederum relativ hohe Mehrbelastungen auftreten. Eine Einverdienerehe mit einem Einkommen von 58 000 Euro müsste auf knapp 1,5 % ihres Nettoeinkommens verzichten. Einverdienerehen mit Einkommen knapp oberhalb von 100 000 Euro müssten aber mit Einkommenseinbußen in Höhe von 4 % bis 4,5 % rechnen.

Die dargestellten Mehrbelastungen sind die Ursache dafür, dass mit den Reformoptionen voraussichtlich **Mehreinnahmen für den Staat** verbunden wären, sofern diese Reformen nicht aufkommensneutral durchgeführt werden. Sie dürften gleichwohl deutlich unterhalb derer liegen, die für einen theoretischen Übergang zur Individualbesteuerung ermittelt werden. Für den übertragbaren Grundfreibetrag würden sich die Mehreinnahmen ohne Verhaltensanpassung auf 10 Mrd Euro bis 16 Mrd Euro, für das Realsplitting auf etwa 6 Mrd Euro belaufen (Bundesregierung, 2012, 2013; Eichhorst et al., 2012; Bonin et al.,; 2013RWI, 2013).



654. Diese Überlegungen vernachlässigen allerdings **neu auftretende Gestaltungsmöglichkeiten** zwischen den Ehegatten, die wegen der unterschiedlichen Grenzbelastungen entstehen (JG 2007 Ziffern 440 ff.; Bach und Buslei, 2003). So wird bei Einkünften aus Unternehmen eine Übertragung von Anteilen am Unternehmen von dem einen Ehegatten auf den anderen vorteilhaft, weil dadurch die gemeinsame Steuerlast reduziert werden kann. Dies gilt gleichermaßen für vermietete Immobilien. Bei Einkünften aus selbständiger Arbeit ist die Anstellung des Ehegatten möglich. In ähnlicher Weise könnten Ehepaare, die Einkünfte aus einer eigenen mittelständischen Kapitalgesellschaft, zum Beispiel Geschäftsführergehälter, beziehen, über eine geeignete Ausgestaltung der Arbeitsverträge eine Einkommensverschiebung zwischen den Ehegatten erreichen.

655. Die Gestaltungsmöglichkeiten könnten insbesondere von Beziehern hoher Einkommen und von Vermögenden genutzt werden. In normalen Arbeitnehmerverhältnissen wären sie hingegen nicht möglich. Inwieweit dies **Mehreinnahmen** des Staates bei einem Übergang zu einem Realsplitting oder beim übertragbaren Grundfreibetrag **mindern** würde, lässt sich kaum abschätzen. Der Sachverständigenrat hat im Jahr 2007 Berechnungen dazu vorgelegt, bei denen die Gewinn- und Vermögenseinkünfte zwischen den Ehegatten fiktiv möglichst steuervermeidend umverteilt wurden (JG 2007 Ziffern 440 ff.). Denkbare Gestaltungen durch Umschichtungen bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit wurden nicht berücksichtigt. Die berechneten Mehreinnahmen eines Übergangs vom Ehegattensplitting zum Realsplitting reduzierten sich dabei von 3,9 Mrd Euro auf 0,5 Mrd Euro. Dadurch dass das Realsplitting gerade Bezieher relativ hoher Einkommen höher belasten würde, ist anzunehmen, dass

die tatsächlichen Mehreinnahmen bedeutend geringer ausfallen werden als die rechnerischen Mehreinnahmen, die diesen Aspekt nicht erfassen.

656. Neben den verringerten Aufkommenseffekten ist insbesondere kritisch zu sehen, dass die **Komplexität** und der **Erhebungsaufwand** des Steuersystems stark zunehmen würden. Es müssten wohl umfangreiche Beratungsdienstleistungen in Anspruch genommen werden, um die Gestaltungen optimal vorzunehmen. Dies wiederum müsste die Finanzverwaltung kontrollieren. Es wäre zudem damit zu rechnen, dass der Gesetzgeber Vorschriften zur Eindämmung offensichtlicher Gestaltungen erlassen würde. Viele Detailfragen, inwieweit Gestaltungen zulässig sind, würden dann wohl über Jahre von Gerichten geklärt werden müssen.

5. Familiensplitting und Familienrealsplitting

657. CDU/CSU haben sich im Wahlkampf ebenso wie SPD und Bündnis 90/Die Grünen für eine Reform der Besteuerung von Ehen und Familien ausgesprochen. Allerdings favorisieren sie nicht die Einschränkung des Ehegattensplittings, sondern dessen Beibehaltung und die **Erweiterung zu einem Familienrealsplitting**. Die im Wahlprogramm genannte konkrete Ausgestaltung sieht dabei eine Ausweitung des sogenannten Familienleistungsausgleichs vor, der über eine Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen vorgenommen werden soll.

Als steuerlicher Familienleistungsausgleich wird das System aus Kindergeld und Kinderfreibetrag bezeichnet. Hierbei wird nach geltendem Recht eine **Günstigerprüfung** vorgenommen. Jedes zusammen veranlagte Ehepaar erhält entweder das Kindergeld, oder es wird alternativ der Kinderfreibetrag bei der Veranlagung berücksichtigt, wenn der Steuervorteil des Kinderfreibetrags die Höhe des Kindergelds übersteigt. Der Steuervorteil des Kinderfreibetrags ergibt sich unter der vereinfachenden Annahme eines proportionalen Steuersatzes aus dem Produkt von Grenzsteuersatz und Kinderfreibetrag. Wegen des progressiven Tarifs ist es jedoch aufwändiger, die Einkommensschwelle, ab welcher der Kinderfreibetrag günstiger ist, zu bestimmen. Beim voraussichtlichen Tarif 2014 liegt die Einkommensschwelle bei einem gemeinsamen zu versteuernden Einkommen von etwa 63 400 Euro im Jahr.

658. Die **Kinderfreibeträge** sollen auf die Höhe des Grundfreibetrags von Erwachsenen, also von derzeit 7 008 Euro auf 8 354 Euro im Jahr, angehoben werden. Das **Kindergeld** soll ebenso erhöht werden. Hieraus lässt sich auf eine Erhöhung um 35 Euro für die ersten beiden Kinder, also von 184 Euro auf 219 Euro im Monat, schließen. Denkbar wäre, dass die Erhöhungen für das dritte und alle weiteren Kinder etwas größer ausfallen.

659. Von den Unionsparteien wird diese Reform „Familiensplitting“ genannt, obwohl es eher als Familienrealsplitting bezeichnet werden sollte. Unter Familiensplitting wird stattdessen üblicherweise das **Familientarifsplitting** verstanden. Bei diesem wird das gemeinsam von allen Familienmitgliedern erzielte Einkommen gleichmäßig auf alle Familienmitglieder verteilt. Häufig wird dabei auf die französische Regelung Bezug genommen, bei der die ersten beiden Kinder allerdings nur als halbe vollwertige Haushaltsmitglieder gewertet werden.

Nach der französischen Regelung wird eine vierköpfige Familie – zwei Erwachsene und zwei Kinder – wie eine Familie mit drei vollwertigen Haushaltsmitgliedern behandelt. Die Steuerlast der Familie ergibt sich, indem der Grundtarif auf ein Drittel des Haushaltseinkommens angewendet wird und anschließend die sich so ergebende tarifliche Steuerlast verdreifacht wird.

660. Eine Parallele von Familienrealsplitting und Realsplitting besteht darin, dass nicht nur das Existenzminimum zwischen Familienmitgliedern übertragen werden darf, sondern ein höherer Betrag, der in Anlehnung an typische Unterhaltsleistungen bestimmt wird. Damit ist die Orientierung am Grundfreibetrag für Erwachsene, so wie im Konzept der Unionsparteien vorgesehen, keineswegs zwingend, und der Betrag könnte insofern höher oder geringer festgelegt werden.

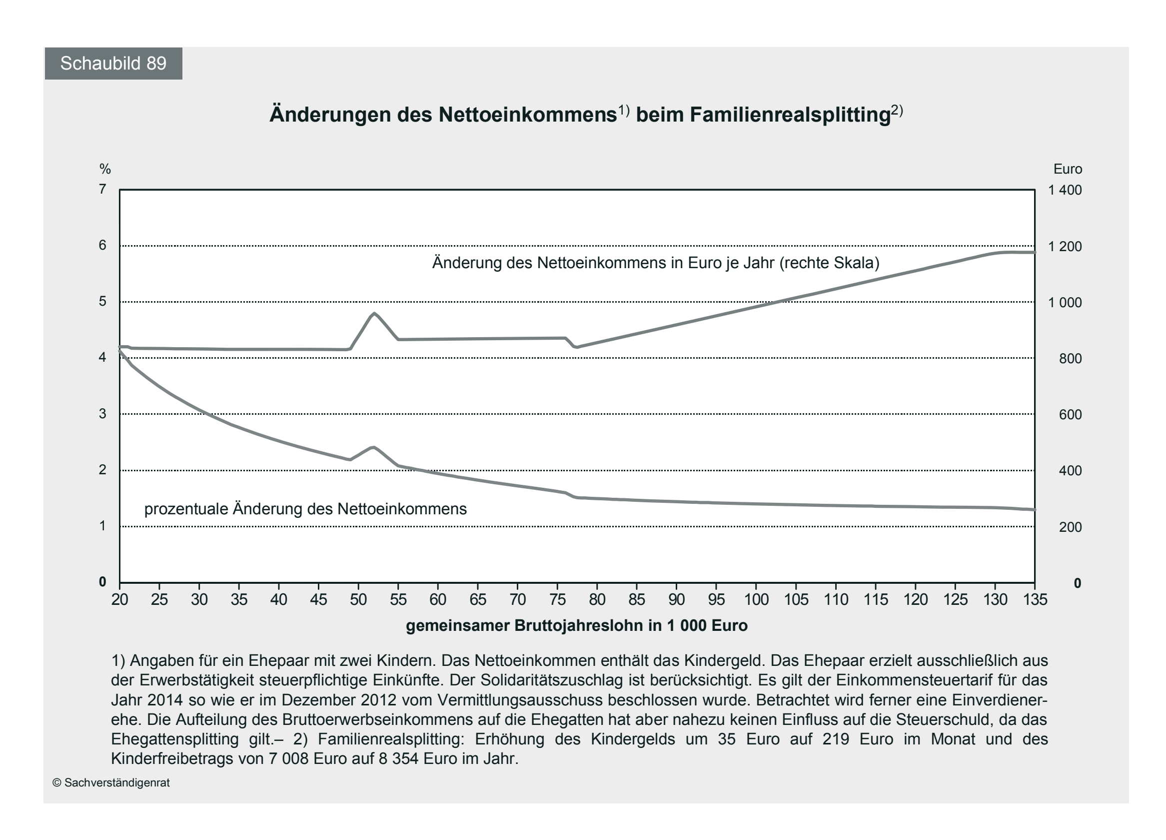
661. In Bezug auf das Familientarifsplitting und das Familienrealsplitting findet sich teilweise die **kritische Feststellung**, dass die Entlastungswirkungen für einkommensstarke Haushalte höher sind als für einkommensschwache (Steiner und Wrohlich, 2006; Ochmann und Wrohlich, 2013). Für die Beurteilung des Familiensplittings ist dies jedoch der falsche Bezugspunkt (Kirchhof, 2000; Althammer, 2002). Im Kern geht es bei den Varianten des Familiensplittings um die Idee, den Haushaltskontext bei der Besteuerung umfassender zu beachten. Der richtige Vergleichsmaßstab ist also, wie unterschiedliche Haushalte mit gleichem Einkommen behandelt werden sollten, und eben nicht, wie gleiche Haushaltstypen mit unterschiedlichem Einkommen. Letzteres ist eine Frage, die auf die Ausgestaltung des Einkommensteuertarifs und die Höhe von Transferzahlungen zielen sollte.

662. Es ist der Leitgedanke eines Familienrealsplittings, dass in vielen Familien die Aufwendungen der Eltern für ihre Kinder höher sind als das Existenzminimum. Folgt man dieser Annahme, so verwenden Eltern höhere Einkommensbeträge zum Nutzen ihrer Kinder. Ihnen verbleiben somit **geringere Beträge zu ihrer freien Verfügung**. Wird wie im derzeitigen System nur das geringere Existenzminimum als Aufwendungen der Eltern für ihre Kinder berücksichtigt, so kommt es zu einer diskriminierend hohen Belastung von Ehen mit Kindern gegenüber Ehen ohne Kinder oder gegenüber Alleinstehenden. Der Betrag, um den die Steuerbelastung von Ehen mit Kindern zu hoch ist, steigt aufgrund des progressiven Steuertarifs mit steigendem Einkommen an. Dies ist die Ursache, warum die Entlastungswirkungen eines Familienrealsplittings für Familien mit hohem Einkommen höher sind als für solche mit geringem Einkommen.

663. Insbesondere wegen der hohen **Bedeutung des Kindergelds** beim steuerlichen Familienleistungsausgleich würden die Verteilungswirkungen in Relation zum Nettoeinkommen aber dennoch mit steigendem Einkommen abnehmen (Schaubild 89). Der monetäre Vorteil gegenüber dem Status quo würde geringfügig von den Wirkungen beim Solidaritätszuschlag beeinflusst. Die Einkommensschwelle, ab welcher der erhöhte Kinderfreibetrag günstiger würde als das erhöhte Kindergeld, wäre für eine Familie mit zwei Kindern und ohne nennenswerte weitere Einkünfte bei einem gemeinsamen Arbeitseinkommen von etwa 77 000 Euro im Jahr erreicht. Dieser Betrag übersteigt das Anderthalbfache des durchschnitt-

Schaubild 89

Änderungen des Nettoeinkommens[1)] beim Familienrealsplitting[2)]



1) Angaben für ein Ehepaar mit zwei Kindern. Das Nettoeinkommen enthält das Kindergeld. Das Ehepaar erzielt ausschließlich aus der Erwerbstätigkeit steuerpflichtige Einkünfte. Der Solidaritätszuschlag ist berücksichtigt. Es gilt der Einkommensteuertarif für das Jahr 2014 so wie er im Dezember 2012 vom Vermittlungsausschuss beschlossen wurde. Betrachtet wird ferner eine Einverdienerehe. Die Aufteilung des Bruttoerwerbseinkommens auf die Ehegatten hat aber nahezu keinen Einfluss auf die Steuerschuld, da das Ehegattensplitting gilt.– 2) Familienrealsplitting: Erhöhung des Kindergelds um 35 Euro auf 219 Euro im Monat und des Kinderfreibetrags von 7 008 Euro auf 8 354 Euro im Jahr.

lichen Arbeitslohns bei einer Vollzeittätigkeit. Somit wären wohl überwiegend Familien mit zwei Vollzeiterwerbseinkommen betroffen.

664. Im Hinblick auf die Steuersystematik und die Verteilungseffekte kann das Familienrealsplitting der Unionsparteien somit positiv gesehen werden. Eine andere Frage ist, ob angesichts des weiterhin hohen Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte und der Herausforderungen beim Ausbau von Kindertageseinrichtungen und Ganztagsschulen eine solche Reform gerade Priorität genießen sollte. Die **Belastungen für die öffentlichen Haushalte** dürften sich auf etwa 7 Mrd Euro belaufen (Ochmann und Wrohlich, 2013). Sie lägen nicht wesentlich höher als die Mehrausgaben bei einer ausschließlichen Erhöhung des Kindergelds von etwa 6 Mrd Euro. Nennenswerte positive Wirkungen auf das Arbeitsangebot und damit mögliche Selbstfinanzierungseffekte wären mit dem Vorschlag nicht verbunden, da sich die relevanten Anreize kaum verändern würden (Bergs et al., 2007). Gewisse positive Effekte bestünden für Haushalte mit geringen Einkommensperspektiven. Die Belastungen an der Schwelle zwischen ausreichendem eigenen Einkommen und Bezug von Arbeitslosengeld II würden durch ein höheres Kindergeld gemindert, sodass sich die Arbeitsanreize besser darstellten als heute (Ziffer 752). Wegen der hohen Belastung der öffentlichen Haushalte sollte von der Einführung eines Familienrealsplittings aber Abstand genommen werden.

III. Was steuerpolitisch zu tun und zu lassen ist

665. Der Sachverständigenrat lehnt die Wiedererhebung der **Vermögensteuer** und eine **Erhöhung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer** ab. Angesichts der zurzeit ausgesprochen günstigen Einnahmesituation des Staates ist nicht zu erkennen, warum Steuererhö-

hungen notwendig wären. Sozialpolitische Gründe sprechen ebenfalls nicht für eine Steuererhöhung. Die negativen Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit und damit auf das Wirtschaftswachstum wären hingegen beachtlich. Zwar ließe sich eine Erhöhung der Einkommensteuersätze, etwa im Bereich der sogenannten Reichensteuer, durch eine Reform der Thesaurierungsbegünstigung weniger schädlich ausgestalten und könnte sogar durch die gleichzeitige Rückgabe der Kalten Progression positiv gewendet werden. Die von den Ländern, die sich Schwierigkeiten bei der Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse gegenüber wähnen, erhofften Einnahmesteigerungen ließen sich damit jedoch nicht erreichen.

666. Reformnotwendigkeiten in der Steuerpolitik bestehen hingegen weiterhin. So wäre eine grundlegende Reform der Gemeindefinanzen in Richtung einer Einführung kommunaler Zuschlagsrechte bei der Einkommensteuer notwendig. Außerdem sollte bei der Umsatzsteuer der Anwendungsbereich des ermäßigten Steuersatzes beschränkt werden. Zusätzlicher Reformbedarf besteht bei der Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung mit den Zielen einer finanzierungsneutralen Ausgestaltung, höherer internationaler Wettbewerbsfähigkeit und verbesserten Investitionsbedingungen. So könnte eine Zinsbereinigung des Grundkapitals die Diskriminierung der Beteiligungsfinanzierung korrigieren (JG 2012 Ziffern 385 ff.).

Die gute wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre hat in den Hintergrund treten lassen, dass in diesen Bereichen seit einigen Jahren **allenfalls kleine Fortschritte** erzielt wurden. Einzig beim Thema der Kalten Progression hatte die alte Bundesregierung eine Gesetzesinitiative eingeleitet, scheiterte jedoch im Bundesrat an der Mehrheit der von SPD und Bündnis 90/Die Grünen regierten Länder. Eine Reform der Erbschaftsteuer dürfte spätestens nach dem anstehenden Urteil des Bundesverfassungsgerichtes erneut in die Diskussion kommen. Hier wäre es sinnvoll, eine Reform mit der Zielrichtung geringerer Steuersätze und entschlossener Rückführung der Ausnahmen umzusetzen. Fortschritte beim Abbau von Steuervergünstigungen sind ebenfalls überfällig. Der Sachverständigenrat hat sich mit Vorschlägen zu möglichen Reformen in diesen Bereichen bereits in den vergangenen Jahresgutachten befasst (JG 2008 Ziffern 351 ff.; JG 2009 Ziffern 282 ff.; JG 2010 Ziffern 374 ff.; JG 2011 Ziffern 342 ff.; JG 2012 Ziffer 365).

667. Beim **Ehegattensplitting** erkennt der Sachverständigenrat Fehlanreize für Zweitverdiener. Das Ehegattensplitting ist zwar angesichts der Einheit eines Haushalts als Versorgungsgemeinschaft gut begründet. Dies bedeutet jedoch nicht, dass keinerlei Veränderungen möglich sind. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes lässt vermutlich die Alternative des Realsplittings zu. Das Realsplitting ist in seinen Wirkungen begrenzt, insbesondere unter Berücksichtigung der steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten. So können Ehepaare Einkünfte zwischen den Ehegatten verschieben, um eine höhere Besteuerung zu vermeiden. Insgesamt sind die zu erwartenden Mehreinnahmen für den Fiskus überschaubar und die Anreize für den Zweitverdiener könnten nur wenig verbessert werden. Die Komplexität des Steuersystems würde außerdem zunehmen.

668. Sinnvollere **Ansatzpunkte** zur Verbesserung der Anreize des Zweitverdieners liegen in einer Umgestaltung der Beiträge zu den **Sozialversicherungen**. Die hohe Grenzbelastung des

Zweitverdienereinkommens lässt sich teilweise auf die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten bei der Gesetzlichen Krankenversicherung zurückführen. Hier wäre es sinnvoll, die Höhe des Krankenversicherungsbeitrags von der Arbeitsentscheidung des Zweitverdieners zu entkoppeln. Mit der vom Sachverständigenrat favorisierten Bürgerpauschale würde dies erreicht (Ziffer 716; JG 2012 Ziffern 598 ff.). Ein zweites Problem besteht darin, dass die Kombination von Ehegattensplitting und Minijob-Regelung es für den Zweitverdiener ausgesprochen unattraktiv macht, eine Beschäftigung über die 450-Euro-Schwelle hinaus auszuweiten. Gelingt es, über die Neugestaltung der Sozialabgaben die Anreize für den Zweitverdiener zu verbessern, wäre es sinnvoll, die Steuerfreiheit der Minijobs im Nebenerwerb und für den Zweitverdiener einer Ehe abzuschaffen.

Anhang:
Mehrbelastungen durch die Kalte Progression

669. Die Kalte Progression beschreibt die Mehrbelastungen der Bürger, die dann auftreten, wenn die Grenzen des Einkommensteuertarifs trotz steigenden Preisniveaus unverändert bleiben. Wegen des progressiven Tarifs führt dies dazu, dass Einkommenssteigerungen in Höhe der Preissteigerungsrate zu höheren Durchschnittssteuersätzen führen. So erhöhen sich die staatlichen Einnahmen relativ stärker, selbst wenn die Wirtschaft preisbereinigt nur mit geringen Raten wächst.

670. Die Bundesregierung hatte in der vergangenen Legislaturperiode geplant, den Einkommensteuertarif aus diesem Grund regelmäßig zu überprüfen und anzupassen. Jedoch konnte im Vermittlungsausschuss für die Jahre 2013 und 2014 nur eine Anhebung des Grundfreibetrags, nicht jedoch eine Erhöhung der anderen Einkommensgrenzen des Tarifs erreicht werden. Der Tarif wird folglich gestaucht, was bedeutet, dass sich die Grenzsteuerbelastung mit steigenden Einkommen schneller erhöht und der Spitzensteuersatz für mehr Steuerpflichtige gilt.

Letztmalig kam es zu Anpassungen beim gesamten Steuertarif in den Jahren 2009 und 2010. Im Jahr 2007 wurde zwar die sogenannte Reichensteuer, also der erhöhte Spitzensteuersatz von 45 % für Einkommen oberhalb von 250 000 Euro, eingeführt. Davon abgesehen war der Einkommensteuertarif in den Jahren 2005 bis 2008 unverändert geblieben.

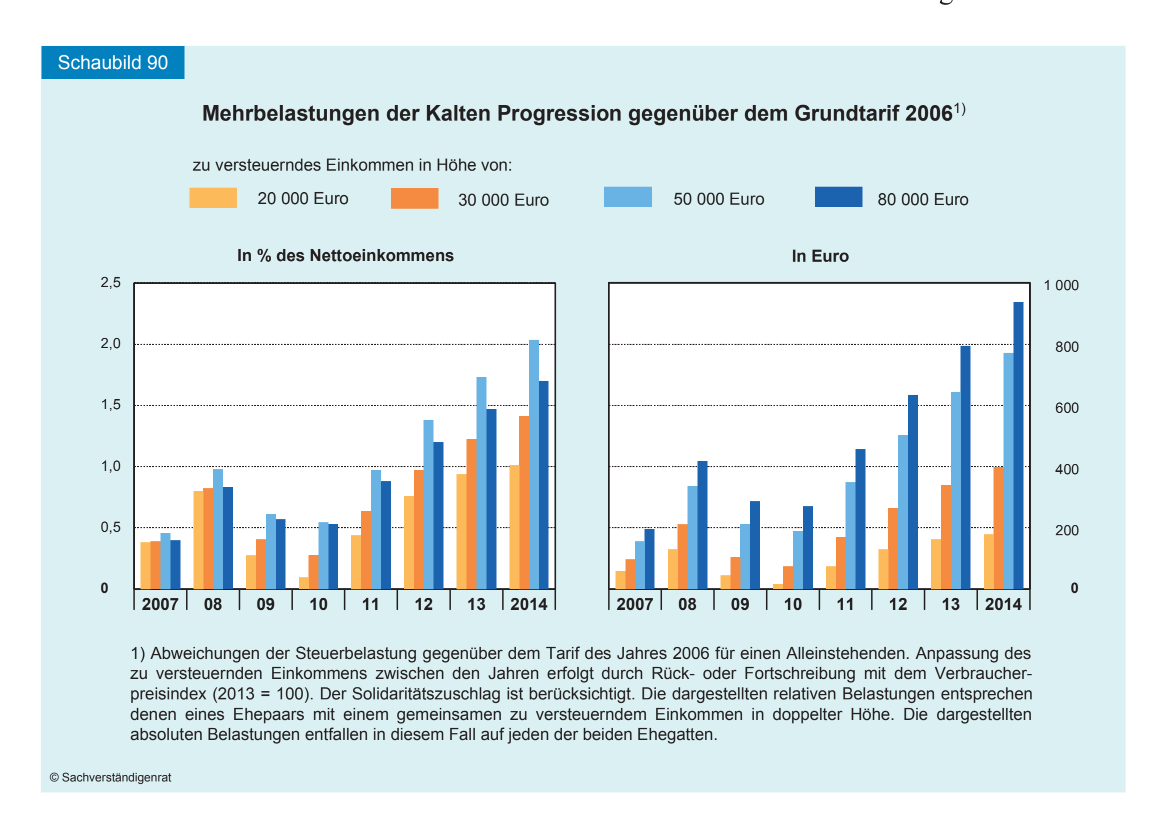
671. Um die Mehrbelastungen der Kalten Progression darzustellen, ist es erforderlich, ein Bezugsjahr zu wählen. Mit dem Jahr 2006 wird im Folgenden ein Jahr gewählt, in dem die vorangegangene Anpassung ein Jahr zurücklag und die Kalte Progression bereits einmal wirken konnte. Damit handelt es sich um ein Jahr mittlerer Belastung. Um gleichwertige Realeinkommen zu bestimmen, wird ein bestimmtes Nominaleinkommen mit der Entwicklung des Verbraucherpreisindexes fort- oder zurückgeschrieben. Anschließend kann diese Reihe der Nominaleinkommen, die identische Realeinkommen widerspiegeln, dem jeweils in diesem Jahr gültigen Tarif unterworfen werden. Die Mehrbelastungen können dann in Prozent des Nettoeinkommens oder in absoluten Beträgen je Person angegeben werden. Im Schaubild 90 werden exemplarisch vier unterschiedliche Einkommen betrachtet (20 000 Euro, 30 000 Euro, 50 000 Euro und 80 000 Euro). Wegen des Ehegattensplittings entspricht dies einem gemeinsamen Einkommen eines Ehepaars in doppelter Höhe (40 000 Euro, 60 000 Euro, 100 000 Euro und 160 000 Euro).

672. Gut zu erkennen sind die Anpassungen des Steuertarifs für die Jahre 2009 und 2010. Die jährliche Belastung wurde durch diese annähernd wieder auf das Niveau des Jahres 2006 zurückgeführt. Seither steigt die jährliche Mehrbelastung durch die Kalte Progression wieder. Gemessen am Nettoeinkommen ist die Belastung für mittlere Einkommen am höchsten. Für Steuerpflichtige mit einem Einkommen in Höhe von 50 000 Euro wird sie im Jahr 2014 etwas mehr als 2,0 % des Nettoeinkommens betragen. Absolut entspricht dies einer jährlichen Mehrbelastung in Höhe von 772 Euro im Jahr. Die absolute Belastung steigt mit dem Einkommen, sodass sie bei 80 000 Euro sogar 938 Euro beträgt. Durch die Anhebungen des

Grundfreibetrags in den Jahren 2013 und 2014 wird selbst für Einkommen in Höhe von 20 000 Euro nur ein kleiner Teil der Mehrbelastungen der Kalten Progression ausgeglichen. Es verbleibt bei diesen somit immer noch eine Mehrbelastung von 1,0 % des Nettoeinkommens oder 178 Euro. Eine Korrektur des Tarifs ist somit mittlerweile überfällig.

Schaubild 90

Mehrbelastungen der Kalten Progression gegenüber dem Grundtarif 2006[1)]



1) Abweichungen der Steuerbelastung gegenüber dem Tarif des Jahres 2006 für einen Alleinstehenden. Anpassung des zu versteuernden Einkommens zwischen den Jahren erfolgt durch Rück- oder Fortschreibung mit dem Verbraucherpreisindex (2013 = 100). Der Solidaritätszuschlag ist berücksichtigt. Die dargestellten relativen Belastungen entsprechen denen eines Ehepaars mit einem gemeinsamen zu versteuerndem Einkommen in doppelter Höhe. Die dargestellten absoluten Belastungen entfallen in diesem Fall auf jeden der beiden Ehegatten.

Literatur zum Kapitel

Althammer, J. (2002), Familienbesteuerung – Reformen ohne Ende?, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 71, 67-82.

Bach, S. und M. Beznoska (2012), *Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer*, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 68, Berlin.

Bach, S. und H. Buslei (2003), Fiskalische Wirkungen einer Reform der Ehegattenbesteuerung, *DIW Wochenbericht* 22/2003, 345-353.

Bach, S., J. Geyer, P. Haan und K. Wrohlich (2011), Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich, *DIW Wochenbericht* 41/2011, 13-19.

Bargain, O., K. Orsini und A. Peichl (2012), *Comparing labor supply elasticities in Europe and the US: New results*, IZA Discussion Paper No. 6735, Bonn.

BdSt (2013), *Hände weg vom Ehegattensplitting*, Pressemitteilung, Bund der Steuerzahler, Berlin, 8. Februar.

Becker, B., M. Jacob und M. Jacob (2013), Payout taxes and the allocation of investment, *Journal of Financial Economics* 107, 1-24.

Bergs, C., C. Fuest, A. Peichl und T. Schäfer (2007), Reformoptionen der Familienbesteuerung – Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 58, 1-27.

Bonin, H. et al. (2013), *Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland – Endbericht*, Gutachten für die Prognos AG, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Bundesregierung (2013), *Finanzielle Auswirkungen von Vorschlägen zur Reform des Ehegattensplittings und des Familienleistungsausgleichs*, Antwort auf eine Kleine Anfrage, Drucksache 17/13044, Deutscher Bundestag, Berlin, 11. April.

Bundesregierung (2012*), Steuer- und gesellschaftspolitische Ungleichbehandlung eingetragener Lebenspartnerschaften gegenüber klassischen heterosexuellen Ehen*, Antwort auf eine Kleine Anfrage, Drucksache 17/9006, Deutscher Bundestag, Berlin, 13. März.

DIHK (2011), *Evaluation 2011 – Umfrage zu den Auswirkungen der Unternehmensteuerreform 2008*, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Berlin.

Eichhorst, W. et al. (2012), *Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen – Projekt im Auftrag der Bertelsmann Stiftung*, IZA Research Report No. 47, Bonn.

Europäische Kommission (2013), *Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013*, COM(2013) 355 final, Brüssel, 29. Mai.

Fehr, H., M. Kallweit und F. Kindermann (2013), *Reforming familiy taxation in Germany – Labor supply vs. insurance effects*, CESifo Working Paper No. 4386, München.

Hackmann, J. (2009), *Ungereimtheiten der traditionell in Deutschland vorherrschenden Rechtfertigungsansätze für das Ehegattensplitting*, Diskussionspapier Nr. 93, Helmut-Schmidt-Universität – Fächergruppe Volkswirtschaftslehre, Hamburg.

Hermle, J. und A. Peichl (2013), *Ist die Antwort wirklich 42? Die Frage nach dem optimalen Spitzensteuersatz*, IZA Standpunkte Nr. 60, Bonn.

Homburg, S. (2010), *Allgemeine Steuerlehre*, 6. Auflage, Vahlen, München.

Homburg, S. (2000), Das einkommensteuerliche Ehegattensplitting, *Steuer und Wirtschaft* 30, 261-268.

Immervoll, H., H.J. Kleven, C.T. Kreiner und N. Verdelin (2009), *An evaluation of the tax-transfer treatment of married couples in European countries*, IZA Discussion Paper No. 3965, Bonn.

Keane, M. und R. Rogerson (2012), Micro and macro labor supply elasticities: A reassessment of conventional wisdom, *Journal of Economic Literature* 50, 464-476.

KfW (2013), *Unternehmensbefragung 2013 – Trotz schwacher Konjunktur Unternehmensfinanzierung stabil*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.

Kirchhof, P. (2000), Ehe- und familiengerechte Gestaltung der Einkommensteuer, *Neue Juristische Wochenschrift* 53, 2792-2796.

Kleven, H.J., C. Landais und E. Saez (2013a), Taxation and international migration of superstars: Evidence from the European football market, *American Economic Review* 103, 1892-1924.

Kleven, H.J., C. Landais, E. Saez und E.A. Schultz (2013b), Migration and wage effects of taxing top earners: Evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark, *Quarterly Journal of Economics*, im Erscheinen.

Kube, H. (2013), *Verfassungs- und Vollzugsfragen einer Vermögensteuer*, Rechtsgutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH, Mainz.

Müller, K.-U. et al. (2013), *Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern*, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 73, Berlin.

Ochmann, R. und K. Wrohlich (2013), Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien, *DIW Wochenbericht* 36/2013, 3-11.

OECD (2013a), *Action plan on base erosion and profit shifting*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2013b), *Taxing wages 2011-2012*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Richter, W.F. und B.U. Wigger (2012), Besteuerung des Humanvermögens, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13, 82-102.

RWI (2013), *Gutachten zur Reform des Ehegattensplittings*, RWI Projektbericht, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Sacksofsky, U. (2000), Steuerung der Familie durch Steuern, *Neue Juristische Wochenschrift* 53, 1896-1903.

Saez, E., J. Slemrod und S.H. Giertz (2012), The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review, *Journal of Economic Literature* 50, 3-50.

Scherf, W. (2006), *Abschaffung des Ehegattensplittings bewirkt steuerliche Diskriminierung von Ehegatten*, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 71, Justus-Liebig-Universität Gießen.

Scherf, W. (1999), Das Ehegattensplitting ist kein Steuervorteil, *Wirtschaftsdienst* 79, 27-34.

Spangenberg, U. (2005), *Neuorientierung der Ehebesteuerung: Ehegattensplitting und Lohnsteuerverfahren*, Arbeitspapier 106, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Spengel, C., L. Evers, M.T. Evers, U. Scheuering und F. Streif (2013), *Die Folgen von Substanzsteuern für Familienunternehmen, Staat und Gesellschaft*, Gutachten im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen, München.

Steiner, V. und K. Wrohlich (2006), Familiensplitting begünstigt einkommensstarke Familien, geringe Auswirkungen auf das Arbeitsangebot, *DIW Wochenbericht* 31/2006, 441-449.

Vollmer, F. (2006), Verfassungsrechtliche Fragen der Ehe- und Familienbesteuerung, in: Althammer, J. und U. Klammer (Hrsg.), *Ehe und Familie in der Steuerrechts- und Sozialordnung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 73-92.

Weichenrieder, A.J. (2009), Profit shifting in the EU: Evidence from Germany, *International Tax and Public Finance* 16, 281-297.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2013), *Besteuerung von Vermögen – Eine finanzwissenschaftliche Analyse*, Gutachten 02/2013 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

NEUNTES KAPITEL

Sozialpolitik: Die richtigen Reformen statt Leistungsausweitungen

Das Wichtigste in Kürze

Die Folgen der Agenda 2010 wurden mit Schlagworten wie „Anstieg der Ungleichheit“, „Schrumpfen der Mittelschicht“ oder „zunehmende Altersarmut“ zu den zentralen sozialpolitischen Themen der Parteien im diesjährigen Bundestagswahlkampf. Eine Analyse der Entwicklung der Einkommensverteilung seit dem Jahr 1991 zeigt aber lediglich eine moderate Zunahme der Ungleichheit (gemessen am Gini-Koeffizienten) in Deutschland. Ebenso hat sich die Größe der Mittelschicht in diesem Zeitraum kaum verändert. Allerdings sind die Aufstiegschancen, vor allem über Generationen hinweg, in Deutschland im internationalen Vergleich relativ gering. Daher sollte es eher das Ziel der Sozialpolitik sein, die Chancengerechtigkeit zu erhöhen. Dazu dürfte die frühkindliche Bildung den größten Beitrag leisten.

Bei den Sozialversicherungen sind insbesondere in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) Erfolge der Agenda 2010 zu verzeichnen. Ihre finanzielle Stabilität sollte durch die umgesetzten Reformen bis etwa zum Jahr 2030 gegeben sein. Dies gilt aber nur, wenn erstens die bestehenden Regelungen, etwa die Rente mit 67, wie vorgesehen umgesetzt werden. Zweitens darf es keine (beitragsfinanzierten) Leistungsausweitungen wie die im Bundestagswahlkampf angekündigte Aufstockung niedriger Renten oder die rentenrechtliche Besserstellung von Müttern geben. Handlungsbedarf besteht vielmehr bei der langfristigen Finanzierbarkeit der GRV. Für diese sollte ein weiterer Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalters ab dem Jahr 2029 in Erwägung gezogen werden. Dabei sollte es sich um eine regelgebundene Anpassung handeln, die sich an der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung orientiert. Darüber hinaus gehört die Vereinheitlichung des Rentenrechts zwischen Ost- und Westdeutschland auf die rentenpolitische Tagesordnung der neuen Bundesregierung.

In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) steht die Einführung einer einkommensunabhängigen Finanzierung nach wie vor aus. Um zumindest einen Schritt in Richtung der vom Sachverständigenrat präferierten Bürgerpauschale zu unternehmen, könnte die schrittweise Einführung eines einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeitrags in Erwägung gezogen werden. Darüber hinaus sind Reformen auf der Ausgabenseite durchzuführen, die zu mehr Wettbewerb auf dem Markt für Gesundheitsleistungen führen und damit ausgabendämpfend wirken. Dabei ist es notwendig, auf mehr Vertragsfreiheit zu setzen. Für die Soziale Pflegeversicherung ist eine einkommensunabhängige Finanzierung die am besten geeignete Finanzierungsform. Die Einführung sollte dabei in institutioneller Verbundenheit mit der GKV stattfinden.

Die Familienpolitik ist ein wichtiger und finanziell bedeutsamer Bestandteil der Sozialpolitik. Mit ihren zahlreichen Maßnahmen verbindet die Familienpolitik vor allem vier Ziele, die möglichst konfliktfrei erreicht werden sollen: die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die wirtschaftliche Stabilität von Familien, das Wohlergehen der Kinder sowie die Erfüllung bestehender Kinderwünsche von Paaren. Im Hinblick auf diese Ziele erweist sich vor allem die institutionalisierte Kinderbetreuung als erfolgreich. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist sie für die rein ökonomische Zielsetzung der Sicherung und Erhöhung des materiellen Wohlstands von besonderer Bedeutung. Aus diesem Grund sollte der qualitätsorientierte Ausbau der Ganztagsbetreuung vorangetrieben werden. Gleichzeitig sollten insbesondere Maßnahmen wie das Betreuungsgeld, welche die angestrebten Ziele konterkarieren, gestrichen und die frei werdenden Mittel zur Konsolidierung verwendet werden. Dabei dürfte im Jahr 2014 ein Betrag von etwa 2 Mrd Euro zusammenkommen.

I. Die Agenda 2010 und ihre Weiterentwicklung

673. Der Bundestagswahlkampf 2013 prägte die sozialpolitische Debatte in diesem Jahr. Dabei avancierten die vermeintlichen negativen **Folgen der Agenda 2010**, die unter anderem mit den Schlagworten „zunehmende Ungerechtigkeit“, „Anstieg der Ungleichheit“, „Schrumpfen der Mittelschicht“ oder „zunehmende Altersarmut“ umschrieben werden, zu den zentralen sozialpolitischen Themen der Parteien. Dies geht – je nach Partei – mit Forderungen nach einer Erhöhung der Einkommensteuersätze, einer Aufstockung von niedrigen Renten, der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns oder Veränderungen bei der Regulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse einher. Diese Forderungen zielen somit darauf, die mit der Agenda 2010 umgesetzten Reformen ganz oder teilweise zurückzunehmen oder zu verwässern. Der Handlungsbedarf besteht jedoch nicht in der Rücknahme dieser Reformen, sondern vielmehr in einer **Wiederaufnahme des Reformkurses**. Dies gilt insbesondere für die sozialen Sicherungssysteme. In der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) muss die finanzielle Nachhaltigkeit über das Jahr 2030 hinaus sichergestellt werden; in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und in der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) wurden die notwendigen Reformen bisher nicht in Angriff genommen.

674. Gleichzeitig jährte sich im März 2013 zum zehnten Mal die Regierungserklärung „Mut zum Frieden und zur Veränderung“ des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder. In dieser wurde die Agenda 2010, eines der **umfangreichsten Reformprogramme** der Bundesrepublik Deutschland, vorgestellt (Kasten 23). Sie wurde im Umfeld einer anhaltenden wirtschaftlichen Schwächephase vor dem Hintergrund der seit den 1970er-Jahren ansteigenden Sockelarbeitslosigkeit vorgelegt, das zudem durch eine zunehmende Staatsverschuldung sowie negative Finanzierungssalden in den Sozialversicherungen gekennzeichnet war. Außerdem wurde immer offensichtlicher, dass es in der GRV, GKV sowie in der SPV nicht nur darum gehen konnte, die jeweilige finanzielle Lage kurzfristig zu stabilisieren. Vielmehr mussten diese Sozialversicherungen angesichts des zu erwartenden demografischen Übergangs nachhaltig reformiert werden.

675. Die Regierungserklärung selbst beinhaltete vor allem umfassende Änderungen der institutionellen Regelungen auf dem Arbeitsmarkt. Es gehörten aber zahlreiche weitere Maßnahmen im Bereich der Wirtschafts-, Gesundheits-, Renten-, Bildungs- und Familienpolitik dazu. Bei allen diesen Maßnahmen handelte es sich in erster Linie um Reformen, die zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zum Rückgang der Arbeitslosigkeit beitragen sollten. Die Reformschritte, die zur **langfristigen finanziellen Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme** diskutiert und insbesondere in der GRV umgesetzt wurden, entwickelte vor allem die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (Kasten 23). Heute wird der Begriff Agenda 2010 synonym für alle Reformmaßnahmen verwendet, die zur Gesundung der deutschen Wirtschaft zu Beginn der 2000er-Jahre und zur langfristigen Stabilisierung der Sozialversicherungen durchgeführt wurden oder deren Ziel es war – wie es der damalige Bundeskanzler formulierte –, Leistungen des Staates zu kürzen, Eigenverantwortung zu fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abzufordern (Deutscher Bundestag, 2003).

Kasten 23

Inhalt, Umsetzung und Weiterentwicklung der Agenda 2010

Bundeskanzler Schröder führte in seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 für den Bereich Sozial- und Arbeitsmarktpolitik unter anderem die folgenden großen Reformvorhaben auf:

- Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige zum Arbeitslosengeld II (Hartz IV),
- Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds,
- Veränderung der Rentenanpassungsformel bei stärkerer Berücksichtigung der demografischen Entwicklung,
- Maßnahmen zur kurzfristigen Stabilisierung der Finanzlage der GKV (zum Beispiel Leistungskürzungen sowie die Einführung der Praxisgebühr),
- Ausbau der Ganztagsbetreuung für mehr Chancengleichheit.

Zeitgleich zur Ankündigung der Agenda 2010 erarbeitete die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission) Vorschläge zur langfristigen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Diese umfassten für die GRV die Einführung des bereits in der Regierungserklärung angekündigten Nachhaltigkeitsfaktors bei der Rentenanpassung sowie eine stufenweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Für die GKV wurden, da sich die Kommission nicht auf ein einheitliches Votum verständigen konnte, mit der Bürgerversicherung und der einkommensunabhängigen Gesundheitsprämie zwei unterschiedliche Finanzierungskonzepte vorgestellt. Außerdem sollte die SPV mit einem intergenerativen Lastenausgleich, der Dynamisierung von Leistungen sowie einer Ausweitung der Leistungen für Demenzkranke zukunftsfest gemacht werden (BMGS, 2003).

Bereits im Vorfeld der Regierungserklärung wurden mit dem Ersten und Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt erste Vorschläge für eine bessere Arbeitsmarktpolitik umgesetzt. Außerdem wurde schon im Jahr 2000 mit dem Steuersenkungsgesetz eine umfassende Reform des Steuerrechts auf den Weg gebracht, die bis zum Jahr 2005 in Kraft trat. Schließlich setzte die Regierung Schröder bis zum Ende ihrer Amtszeit im Jahr 2005 mit dem Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz und dem GKV-Modernisierungsgesetz die ersten vier der zuvor genannten Reformvorhaben um. Zudem wurde mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz und dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ der Ausbau der Ganztagsbetreuung für unter Dreijährige und Schulkinder begonnen.

Die nachfolgende Große Koalition setzte den Ausbau der Betreuung für unter Dreijährige fort, indem sie im Jahr 2008 das Kinderförderungsgesetz verabschiedete. Damit wurde ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Ein- bis Dreijährige ab dem 1. August 2013 gesetzlich verankert. Darüber hinaus beschloss sie im Jahr 2007 mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre im Jahr 2029. Damit dürfte die finanzielle Lage der GRV – bei konsequenter Umsetzung – zumindest in der mittleren Frist bis etwa zum Jahr 2030 nahezu stabilisiert sein. In der GKV und der SPV wurden bis heute allerdings kaum Reformschritte unternommen. In einigen Bereichen kam es zudem in der Zwischenzeit zu erneuten Leistungsausweitungen (zum Beispiel die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für Ältere); in anderen wurden im Kontext der Agenda 2010 eingeführte Maßnahmen wieder abgeschafft (zum Beispiel die Praxisgebühr).

II. Zur Verteilungsdiskussion: Mehr Chancengleichheit notwendig

676. Die Umsetzung der Agenda 2010 zu Beginn der 2000er-Jahre wurde begleitet von einer verstärkten und bis heute anhaltenden Diskussion über eine zunehmende Ungleichheit und Polarisierung der Einkommen in Deutschland. Zudem wird das Wirtschaftssystem seitdem zunehmend als ungerecht empfunden (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2008). Darüber hinaus wird vermehrt über ein **Schrumpfen der Mittelschicht** und sich verbreitende **Abstiegsängste** gesprochen (Grabka und Frick, 2008; Lengfeld und Hirschle, 2009). Im Bundestagswahlkampf griffen dies insbesondere die SPD und Bündnis 90/Die Grünen auf, indem sich diese Parteien für Steuerreformen stark machten, mit denen die Umverteilungswirkung des Steuersystems erhöht werden sollte. Sie forderten unter anderem eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes sowie die Wiedererhebung der Vermögensteuer oder die Einführung einer Vermögensabgabe (Ziffern 594 ff.)

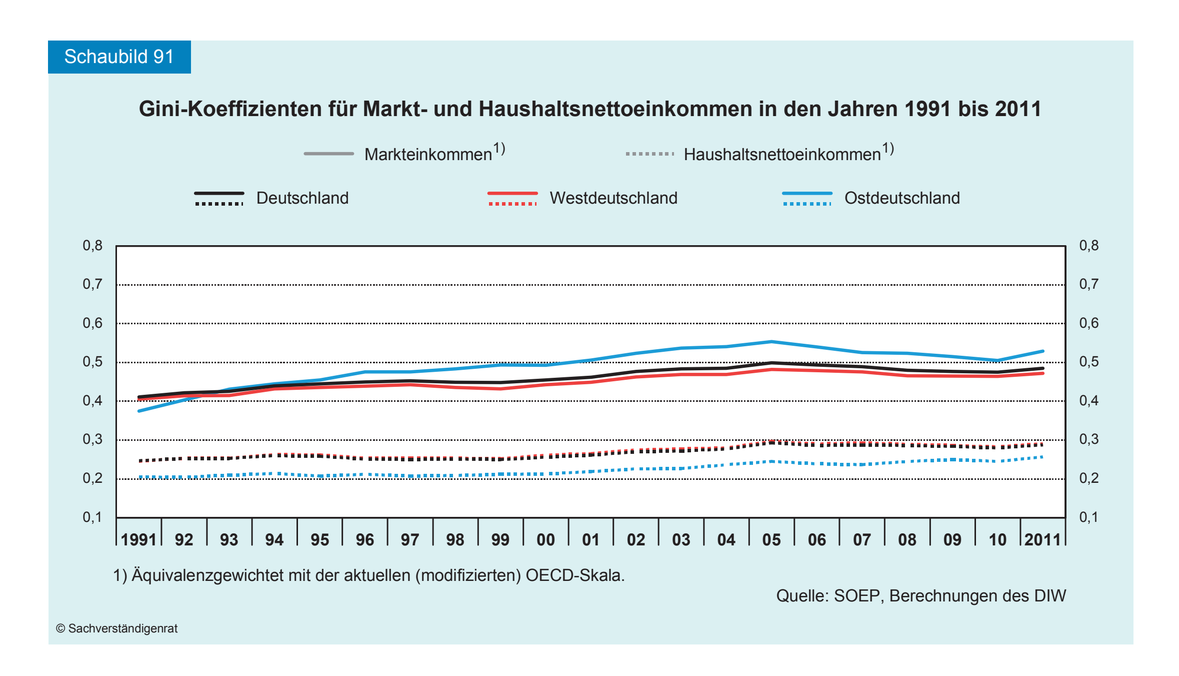
677. Eine **Analyse der Einkommensverteilung** in Deutschland führt allerdings zu weit weniger dramatischen Befunden.[1] So hat die Ungleichheit der Einkommen gemessen am Gini-Koeffizienten seit Beginn der 1990er-Jahre **lediglich moderat** zugenommen. Ebenso ist die Größe der Mittelschicht über diesen Zeitraum hinweg **weitestgehend stabil** geblieben. Allerdings sind gegenwärtig die Aufstiegschancen, insbesondere über Generationen hinweg (intergenerationale Mobilität), in Deutschland im internationalen Vergleich weniger gut. Deshalb muss es in Zukunft verstärkt darum gehen, die Chancengleichheit, etwa durch mehr frühkindliche Bildung, zu erhöhen.

678. Die diesen Befunden zugrundeliegende Analyse der Einkommensverteilung in Deutschland basiert auf dem **Sozio-oekonomischen Panel** (**SOEP**) und gibt den Datenstand des Jahres 2011 wieder. Zur Analyse wurden die Marktäquivalenzeinkommen und die äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen, somit die Einkommen vor und nach staatlicher Aktivität, herangezogen. Mit der **Äquivalenzgewichtung** wird eine personenbasierte Analyse der auf Haushaltsebene erhobenen jeweiligen Einkommen ermöglicht. Gleichzeitig werden auf diese Weise die Skaleneffekte einer gemeinsamen Haushaltsführung sowie die verschieden hohen Bedarfe der einzelnen Haushaltsmitglieder berücksichtigt. Details zur Datenbasis, zu den verwendeten Einkommensbegriffen, zur Äquivalenzgewichtung sowie zu dem verwendeten Verteilungsmaß, dem Gini-Koeffizienten, finden sich im Anhang zu diesem Kapitel.

1. Verteilung der Einkommen

679. Der Gini-Koeffizient der äquivalenzgewichteten **Markteinkommen** lag im Jahr 2011 für Deutschland bei 0,485 und ist damit gegenüber dem Jahr 1991 leicht angestiegen (+ 0,074). Seinen Höchststand hatte er im Jahr 2005; seitdem entwickelte er sich rückläufig, stieg aber zuletzt wieder geringfügig an (Schaubild 91). Dennoch ist die Ungleichheit der Markteinkommen in Deutschland gemessen am Gini-Koeffizienten nach wie vor niedriger als im Jahr 2005. Dies dürfte im Wesentlichen auf die verbesserte Arbeitsmarktlage zurückzufüh

[1] Ein weiteres Konzept der Einkommensungleichheit, die funktionale Einkommensverteilung, wird hier nicht betrachtet, da sie aus sozialpolitischer Sicht weitgehend irrelevant ist. Eine ausführliche Diskussion findet sich im Jahresgutachten 2012/13.

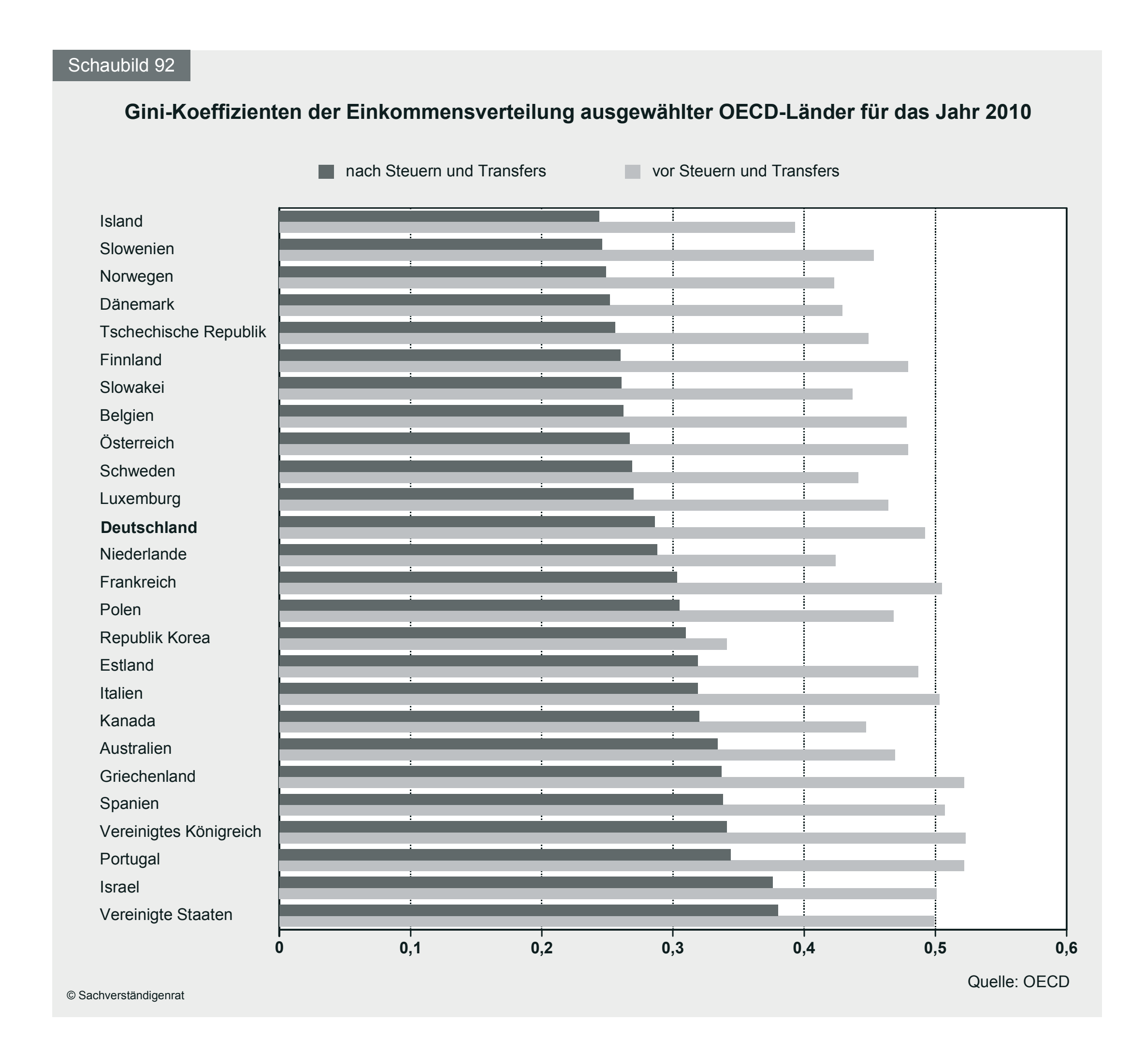


ren sein. Eine nach West- und Ostdeutschland differenzierte Betrachtung der Einkommensverteilung zeigt, dass der Gini-Koeffizient der Markteinkommen für Ostdeutschland durchgängig seit dem Jahr 1993 einen höheren Wert annimmt als für Westdeutschland.

680. Für die äquivalenzgewichteten **Haushaltsnettoeinkommen** beträgt der Gini-Koeffizient im Jahr 2011 in Deutschland 0,288. Damit ist er nach wie vor niedriger als im Jahr 2005. Im Vergleich zum Jahr 1991 ist er aber geringfügig höher. Für den Zeitraum davor liegt der Gini-Koeffizient der Haushaltsnettoeinkommen nur für Westdeutschland vor; zwischen den Jahren 1983 und 1990 nahm er Werte von 0,237 bis 0,252 an. Wiederum für den Zeitraum von 1991 bis 2010 zeigt die nach West- und Ostdeutschland getrennte Betrachtung der Haushaltsnettoeinkommen zudem, dass die Werte des Gini-Koeffizienten für Ostdeutschland über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg unter denen für Westdeutschland liegen. Insgesamt zeigen diese Werte der Gini-Koeffizienten, dass Deutschland über ein **funktionierendes Umverteilungssystem** verfügt.

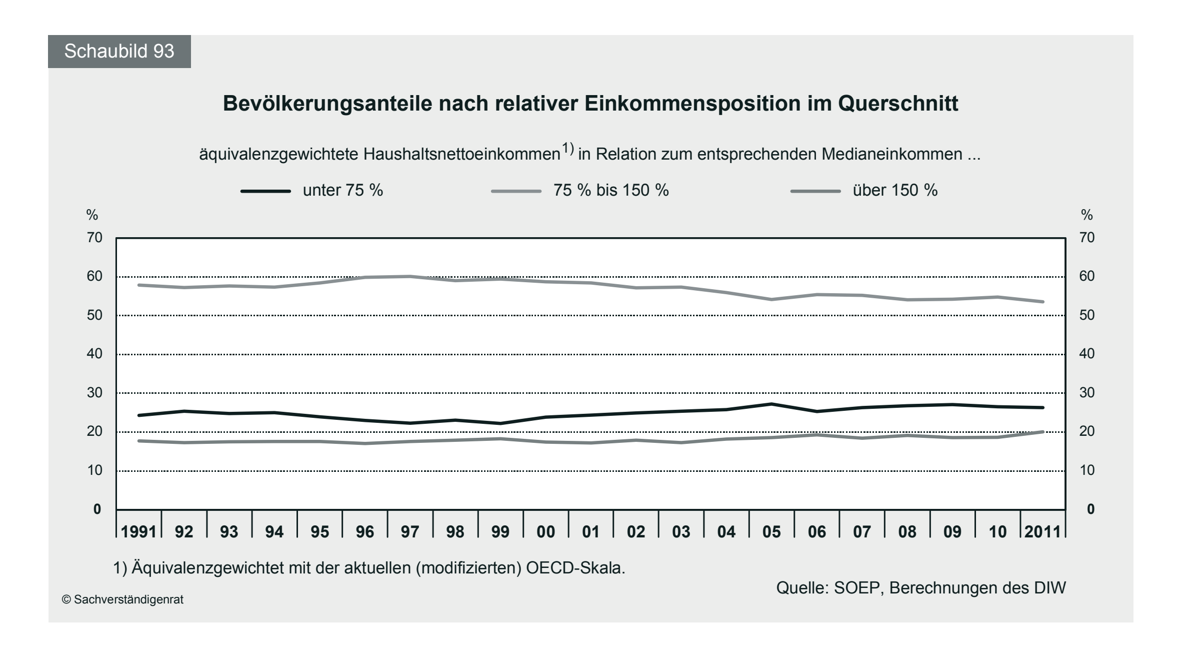
681. Im **internationalen Vergleich** belegt Deutschland bezüglich des Gini-Koeffizienten nach Steuern und Transfers einen Platz im Mittelfeld von 26 OECD-Ländern. Dies zeigen Daten für die Verteilung der Einkommen nach Steuern und Transfers der OECD für das Jahr 2010.[2] Elf Länder, unter anderem die nordischen Länder sowie Luxemburg, Belgien und Österreich, weisen niedrigere Werte auf. Island hat mit einem Wert von 0,244 den niedrigsten Gini-Koeffizienten (Schaubild 92). Von den betrachteten Ländern verteilen nur vier Staaten, nämlich Belgien, Finnland, Österreich und Slowenien, gemessen an der Differenz der Gini-Koeffizienten, mehr Einkommen um als Deutschland.

[2] Für die Abgrenzung siehe Anhang Ziffer 776.



682. Um die **Entwicklung der Mittelschicht** analysieren zu können, muss diese zunächst definiert werden. Hier wird auf einen rein ökonomischen Ansatz zurückgegriffen, in dessen Mittelpunkt das äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen steht. Demnach werden alle diejenigen zur Mittelschicht gerechnet, deren äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen mindestens 75 % und maximal 150 % des entsprechenden Medianeinkommens beträgt. Die festgelegten asymmetrischen Schwellenwerte orientieren sich dabei an der internationalen Literatur (Atkinson und Brandolini, 2011).

683. Nach dieser Abgrenzung gehörten im Jahr 2011 in Deutschland 54 % der Bevölkerung zur Mittelschicht. 20 % der Bevölkerung verfügten dagegen über ein äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 150 % des entsprechenden Medianeinkommens; 26 % hatten dagegen nur ein Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 75 % des Medians zur Verfügung (Schaubild 93). Im Vergleich zur Situation zu Beginn der 1990er-Jahre lassen sich demnach **kaum Verschiebungen** feststellen. Der zur Mittelschicht zählende Bevölkerungsanteil hat sich um vier Prozentpunkte von 58 % im Jahr 1991 auf 54 % im Jahr 2011 verringert. Demgegenüber hat sich der Anteil derjenigen mit einem höheren oder niedrigeren Haushaltsnettoeinkommen um jeweils zwei Prozentpunkte erhöht.

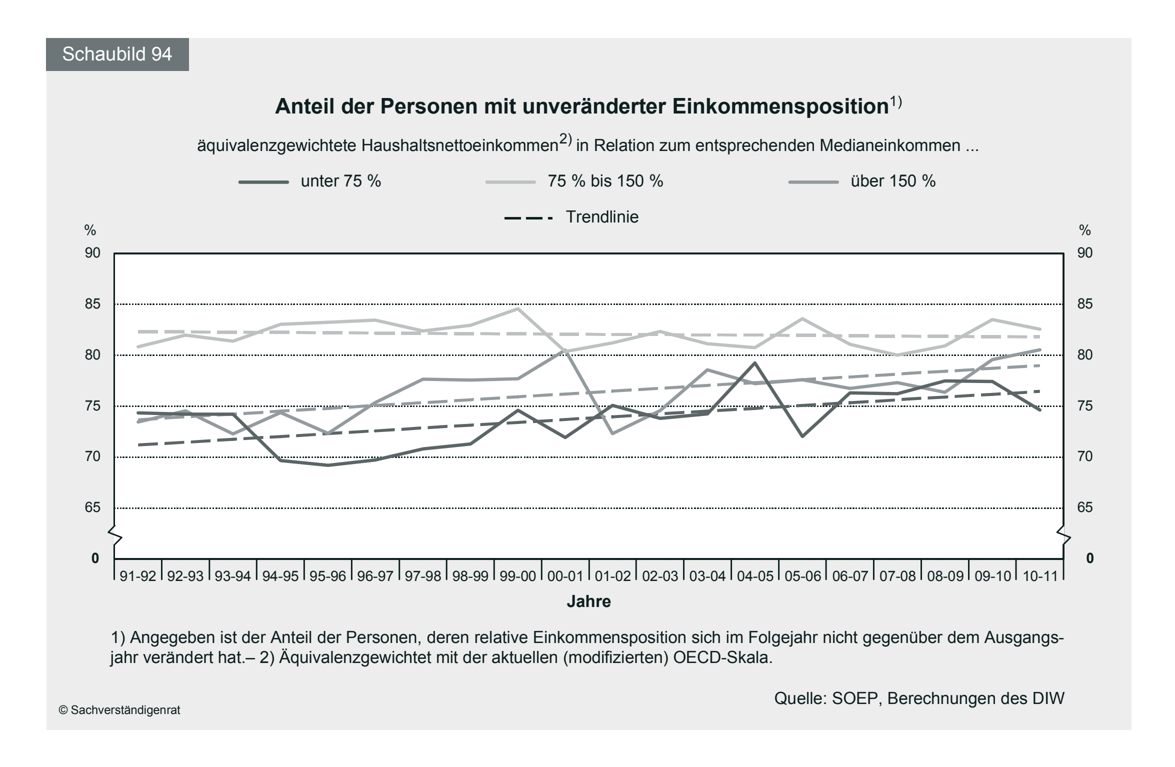


684. Die Frage, wie sich die Mittelschicht entwickelt, wird auch in internationalen Studien aufgegriffen (Pressman, 2007, 2010; Atkinson und Brandolini, 2011). Häufig wird dabei die **Luxembourg Income Study** (LIS) herangezogen, die neben Daten der Vereinigten Staaten vor allem Daten zahlreicher europäischer Länder umfasst. Im Zeitraum von 1980 bis 2000 hat die Größe der Mittelschicht in den einzelnen Ländern eher abgenommen, während gleichzeitig der Anteil von Personen mit niedrigen Einkommen zugenommen hat (Pressman, 2007). Zu Beginn der 2000er-Jahre hat sich diese Entwicklung nicht weiter fortgesetzt. Vielmehr ist, sofern überhaupt ein Schrumpfen der Mittelschicht festzustellen ist, dieses nun mit einem Anstieg des Anteils von Personen mit hohem Einkommen verbunden (Pressman, 2010).

685. Im Vergleich von 29 europäischen Ländern (Mitglieder der Europäischen Union im Jahr 2008 sowie Norwegen und Island) liegt Deutschland hinsichtlich der Größe seiner ökonomischen **Mittelschicht** im Jahr 2008 **im Mittelfeld**. Diesbezüglich belegt Norwegen mit einem Bevölkerungsanteil von 68,4 %, der der Mittelschicht zuzurechnen ist, den Spitzenplatz, während Litauen mit einem Anteil von 41,9 % den letzten Platz innehat (Burkhardt et al., 2013). Für diesen europäischen Vergleich wurden die European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) herangezogen. Zudem wurden dabei all jene Personen zur ökonomischen Mittelschicht gerechnet, die über ein äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen von mindestens 70 % und maximal 150 % des entsprechenden Medianeinkommens verfügten. Die gewählte Abgrenzung der Mittelschicht ist somit etwas weiter gefasst als in der deutschlandspezifischen Analyse.

2. Intra- und intergenerationale Mobilität

686. Eine Analyse der Mobilität zwischen den verschiedenen Schichten einer Gesellschaft zeigt, dass über den gesamten Betrachtungszeitraum von 1991 bis 2011 hinweg zwischen 80 % und 85 % derjenigen Personen, die im Ausgangsjahr der Mittelschicht angehörten, dieser noch im Folgejahr zuzurechnen waren (Schaubild 94).



Dabei lässt sich eine leichte Tendenz dahingehend feststellen, dass der Anteil der Personen, die **dauerhaft der Mittelschicht angehören**, geringfügig abnimmt. Gleichzeitig ist eine vergleichsweise stärker ausgeprägte Tendenz dahingehend zu beobachten, dauerhaft der unteren oder oberen Schicht anzugehören.

687. Die **Durchlässigkeit der Einkommensverteilung** ist von erheblicher Bedeutung für eine Gesellschaft. Dazu zählen insbesondere Aufstiegschancen in dem Sinne, nicht dauerhaft im unteren Einkommensbereich zu verbleiben. Schließlich werden Personen, die sich im unteren Einkommensbereich befinden, nur dann in ihre Qualifizierung und damit in ihren gesellschaftlichen Aufstieg investieren, wenn sie sich diesbezüglich ausreichend motiviert fühlen (JG 2011 Ziffer 573). In diesem Zusammenhang spielt aber nicht nur die intragenerationale, sondern auch die intergenerationale Mobilität eine wichtige Rolle. Dabei bezeichnet die intragenerationale Mobilität die Mobilität innerhalb einer Generation, während die intergenerationtale Mobilität diejenige über Generationen hinweg bezeichnet.

688. Die **intergenerationale Mobilität** kann hinsichtlich des Einkommens oder des Bildungsgrads bestimmt werden. Es liegt jeweils dann eine hohe intergenerationale Mobilität vor, wenn das Einkommen oder der Bildungsgrad der Kindergeneration mit dem Einkommen oder dem Bildungsgrad der Elterngeneration schwach korrelieren. In diesem Zusammenhang ist die intergenerationale Einkommenselastizität ein wichtiger Indikator. Sie gibt an, in welchem Umfang sich die relative Einkommensposition der Eltern in der Kindergeneration widerspiegelt. So können Kinder, deren Eltern in ihrer Generation beispielsweise ein Einkommen von 40 % über dem Durchschnitt erzielen, bei einer unterstellten intergenerationalen Einkommenselastizität von 0,5 ein Einkommen von 20 % über dem Durchschnitt ihrer Gene-

ration erwarten. Demnach ist die Mobilität umso niedriger, je höher die intergenerationale Einkommenselastizität ist (Corak, 2006; Schnitzlein, 2009).

689. Für Deutschland ergeben Schätzungen der intergenerationalen Einkommenselastizität Werte zwischen 0,1 und 0,37 (für eine Übersicht Schnitzlein, 2009). In einer neueren Arbeit wird hingegen ein höherer Wert von 0,48 ermittelt (Chau, 2012). Insgesamt liegt Deutschland damit im internationalen Vergleich **wiederum im Mittelfeld**. Für die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich werden höhere intergenerationale Einkommenselastizitäten ermittelt; sie weisen somit eine geringere intergenerationale Mobilität als Deutschland auf, während diese Mobilität in Kanada, Finnland, Norwegen und Dänemark höher liegt (Corak, 2006).

690. Die intergenerationale Einkommensmobilität wird stark von der Bildungsmobilität beeinflusst. In Ländern, in denen der Bildungsabschluss der Kinder weniger stark vom Bildungsabschluss der Eltern abhängt, wird das spätere Einkommen der Kinder weniger stark vom Einkommen der Eltern bestimmt (Blanden, 2013; Corak, 2013). Für Deutschland belegen zahlreiche Studien, dass der Bildungserfolg stärker als in anderen Ländern vom familiären Hintergrund abhängt (Wößmann, 2007; Schütz et al., 2008). So ist beispielsweise die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, für Jugendliche aus Akademikerfamilien in Deutschland viermal so hoch wie für Jugendliche mit gleichem Kompetenzniveau aus Arbeiterfamilien (Prenzel et al., 2005). Die **Bedeutung des familiären Hintergrunds** für den Bildungserfolg der Kinder hat sich zudem trotz zahlreicher Reformen in den vergangenen Jahrzehnten nicht vermindert (Heineck und Riphahn, 2009). Die Hemmnisse für die intergenerationale Mobilität finden sich somit nicht erst in den späteren Phasen der Ausbildung, insbesondere dem staatlich finanzierten Studium.

691. Demnach muss es eine vordringliche Aufgabe der Politik in Deutschland sein, die **Chancengerechtigkeit zu erhöhen**. Dies ist keine einfache Aufgabe, weil eine Vielfalt unterschiedlicher Gründe, nicht selten solche im familiären Umfeld, dieser Zielsetzung entgegenstehen. Vieles deutet darauf hin, dass sich der frühzeitige Besuch einer Tagesbetreuungseinrichtung unabhängig davon, ob diese staatlich oder privat bereitgestellt wird, positiv auswirkt. Schließlich kommt der **frühkindlichen Bildung** im Hinblick auf die langfristige Humankapitalbildung eine besondere Bedeutung zu. So gibt es deutliche empirische Evidenz dafür, dass frühkindliche Bildung die größten Effekte impliziert, da bereits vorhandenes Humanvermögen die spätere Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten in der formalen Schulausbildung erleichtert (Cunha et al., 2006; Heckman und Masterov, 2007; JG 2009 Ziffern 446 ff.).

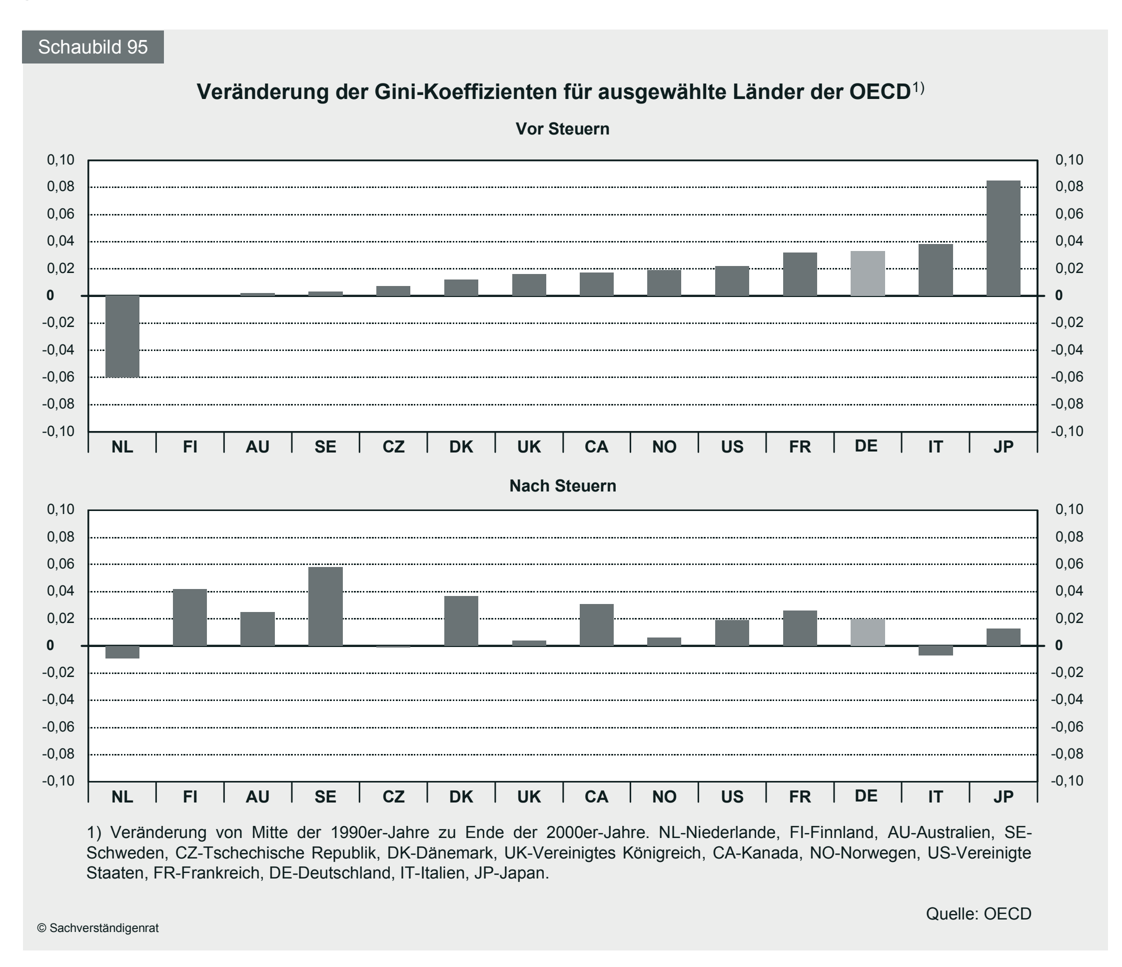
Eine andere Meinung

692. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zur Einschätzung der Entwicklung der Einkommensverteilung in Deutschland eine abweichende Meinung.

693. Die Mehrheit des Rates kommt zu dem Befund, dass es in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten lediglich zu einer „moderaten Zunahme“ der Ungleichheit gekommen sei.

Ein internationaler Vergleich der Veränderung des **Gini-Koeffizienten** im Zeitraum von Mitte der 1990er-Jahre bis Ende der 2010er-Jahre zeigt jedoch, dass die **Einkommensungleichheit bei den Markteinkommen** in Deutschland stärker zugenommen hat als in den meisten OECD-Ländern; nur in Italien und Japan ist in diesem Zeitraum eine noch stärkere Aufspreizung der Markteinkommen zu beobachten (Schaubild 95). Dabei ist die Veränderung der Ungleichheit bei den Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland weniger stark ausgefallen als bei den Markteinkommen. Bei begrenzten öffentlichen Mitteln ist es jedoch problematisch, wenn der Staat in zunehmendem Maße für Transfers herangezogen werden muss, die sich aus einer größeren Ungleichheit der Markteinkommen ergeben.

Grundsätzlich dürfte sich bei dem auf Befragungen basierenden Gini-Index das Problem ergeben, dass die Bezieher höherer und hoher Einkommen, die von den Entwicklungen der Einkommen wie der Besteuerung in den vergangenen Jahrzehnten begünstigt worden sind, nur bedingt bereit sein dürften, einen Einblick in ihre tatsächliche Einkommensentwicklung zu geben.



1) Veränderung von Mitte der 1990er-Jahre zu Ende der 2000er-Jahre. NL-Niederlande, FI-Finnland, AU-Australien, SE-Schweden, CZ-Tschechische Republik, DK-Dänemark, UK-Vereinigtes Königreich, CA-Kanada, NO-Norwegen, US-Vereinigte Staaten, FR-Frankreich, DE-Deutschland, IT-Italien, JP-Japan.

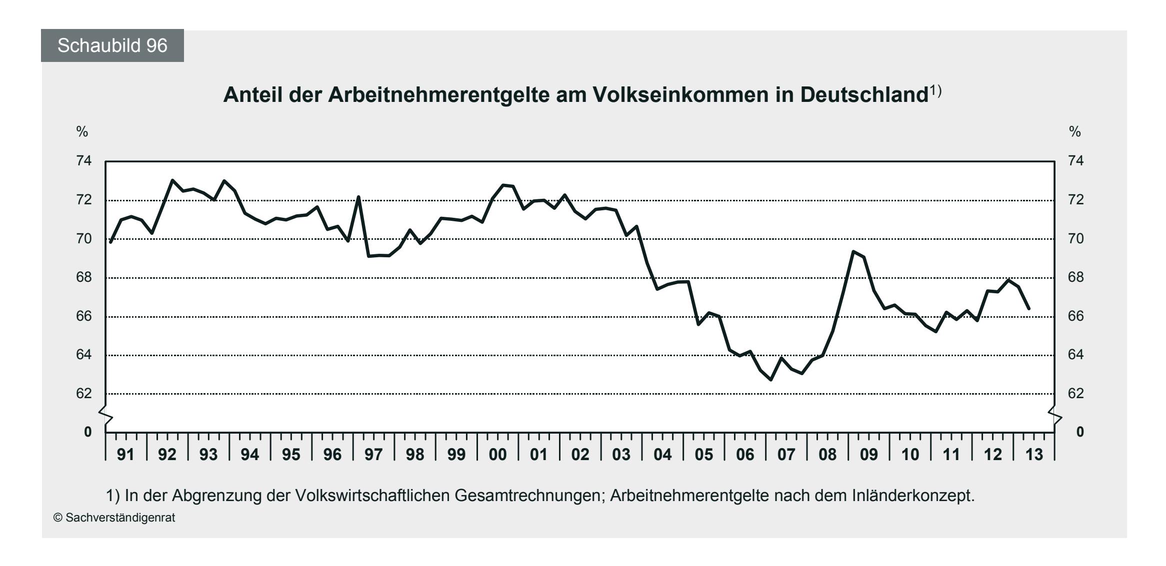
Quelle: OECD

694. Ein dramatischeres Bild der Veränderung der Einkommensverteilung zeigt sich bei der Entwicklung der **funktionalen Einkommensverteilung**. Der Anteil der Arbeitnehmerentgelte, der sich in den Jahren 1991 bis 2003 relativ stabil bei rund 71 % bewegt hatte, sank bis zum Jahr 2007 auf rund 63 %. Seitdem ist diese Größe im Trend wieder etwas angestiegen

(Schaubild 96). Mit einem Wert von zuletzt 66,4 % liegt sie jedoch deutlich unter dem Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2003. Die bereinigte Lohnquote, die die Veränderungen der Beschäftigungsstruktur berücksichtigt, weist eine weitgehend identische Zunahme der Einkommensungleichheit für die Zeit seit der deutschen Einheit auf (Schäfer, 2012).

Schaubild 96

Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen in Deutschland[1)]

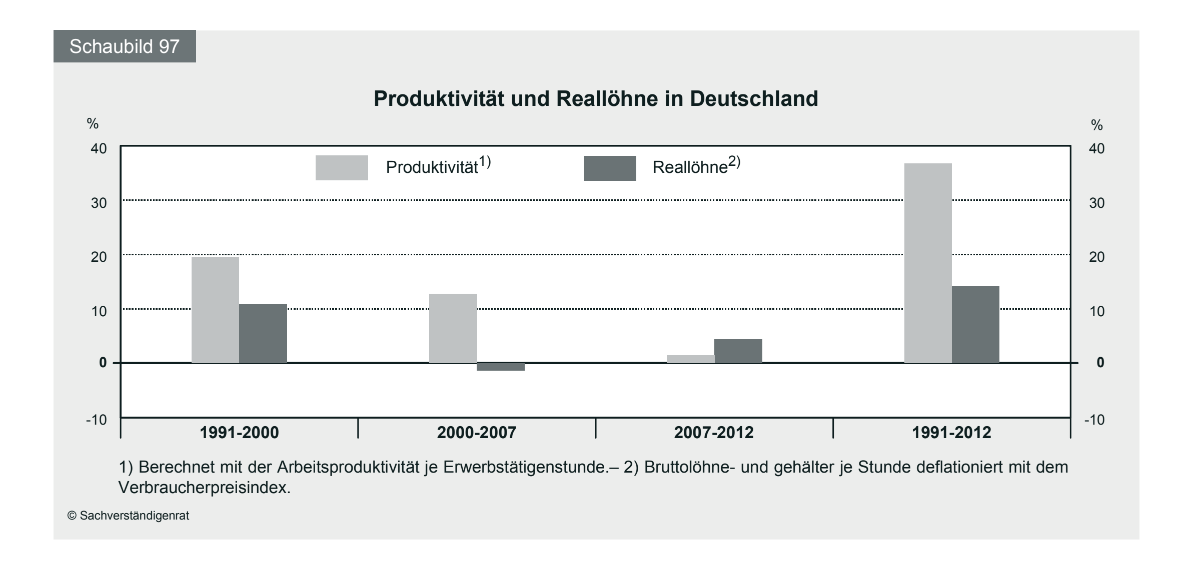


1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; Arbeitnehmerentgelte nach dem Inländerkonzept.

695. Dieser Befund deckt sich weitgehend mit der Entwicklung der **Reallöhne** und der **Produktivität** seit dem Jahr 1991. Insgesamt ist die Lohnentwicklung seit der deutschen Einheit deutlich hinter dem Verteilungsspielraum zurückgeblieben. Besonders ausgeprägt war die sogenannte Lohnmoderation in den Jahren 2000 bis 2007. Hier ist es trotz deutlich steigender Produktivität sogar zu einem Rückgang der Realeinkommen gekommen (Schaubild 97). Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die Löhne in den Jahren 2007 bis 2012 real wieder etwas gestiegen sind, obwohl der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt äußerst gering gewesen ist. Dies hat eine teilweise Korrektur der **massiven Umverteilung** bis zum Jahr 2007 bewirkt, ohne diese jedoch auszugleichen.

Schaubild 97

Produktivität und Reallöhne in Deutschland



1) Berechnet mit der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde.– 2) Bruttolöhne- und gehälter je Stunde deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex.

696. Eine vom Sachverständigenrat im Jahr 2012 in Auftrag gegebene Expertise spricht ebenfalls dafür, dass die anhand des Gini-Koeffizienten gemessene Veränderung der Einkommensstruktur die tatsächliche Entwicklung der Ungleichheit unterzeichnet. Die Expertise kommt zu folgendem Ergebnis: „In Deutschland ist in den letzten Jahrzehnten ein **deutlicher Anstieg der Lohnungleichheit** zu beobachten, der sich bis zum Beginn der 1990er-Jahre auf den oberen Bereich der Lohnverteilung beschränkte und seitdem kontinuierlich sowohl im oberen als auch im unteren Bereich der Lohnverteilung fortsetzt.“ (Fitzenberger 2012).

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

III. Sozialversicherungen: Erfolge der Agenda 2010, dennoch weiterhin Handlungsbedarf

697. Im Vergleich zur Situation zu Beginn der 2000er-Jahre, die sich durch permanente Finanzierungsdefizite der Sozialversicherungen auszeichnete, ist deren finanzielle Lage heute grundsätzlich erfreulich. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass sich die Konjunktur und der Arbeitsmarkt günstig entwickelt haben. Die Bilanz bei der Sicherstellung der langfristigen Finanzierbarkeit der Sozialversicherungen ist dagegen durchwachsen. In der GRV sollte dieses Ziel zumindest in der mittleren Frist bis zum Jahr 2030 nahezu erreicht sein. In der GKV und der SPV besteht dagegen nach wie vor Handlungsbedarf.

1. Gesetzliche Rentenversicherung

698. Die finanzielle Situation der GRV zu Beginn der 2000er-Jahre lässt sich durch teils erhebliche Finanzierungsdefizite, einen Beitragssatzanstieg im Jahr 2003 um 0,4 Prozentpunkte auf 19,5 % und eine Rückführung der Nachhaltigkeitsrücklage auf ihr Minimum von 0,1 Monatsausgaben im Jahr 2005 charakterisieren. Im Jahr 2007 stieg der Beitragssatz erneut auf 19,9 % an. Im Vergleich dazu steht die GRV heute gut da, wofür aktuell vor allem die gute Entwicklung von Konjunktur und Arbeitsmarkt verantwortlich sind. Seit dem Jahr 2006 konnte die GRV Überschüsse ausweisen (Tabelle 27), sodass die Nachhaltigkeitsrücklage kontinuierlich anstieg. Seit Ende des Jahres 2011 nähert sie sich ihrer Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben an, sodass es möglich war, den Beitragssatz im Jahr 2012 und im Jahr 2013 zu senken. Seit dem 1. Januar dieses Jahres liegt er bei 18,9 % und könnte angesichts der guten unterjährigen Finanzentwicklung ab dem 1. Januar 2014 erneut gesenkt werden. Diese Beitragssatzsenkung sollte zwingend umgesetzt und von davon abweichenden Rechtsänderungen Abstand genommen werden.

699. Die im Kontext der Agenda 2010 in der GRV durchgeführten langfristigen Reformen – die Veränderung der Rentenanpassungsformel durch die Ergänzung des Nachhaltigkeitsfaktors und die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre – sind wichtige Fortschritte auf dem Weg zur **Tragfähigkeit der Sozialsysteme**. Bei konsequenter Umsetzung dürften sie mittelfristig (bis zum Jahr 2030) unter Berücksichtigung der gesetzlich festgelegten Beitragssatzhöchstgrenzen von 20 % bis zum Jahr 2020 und 22 % bis zum Jahr 2030 die Stabilität der GRV nahezu sicherstellen. Dies setzt aber voraus, dass ihr Beitrag zur Stabilisie-

Tabelle 27

Finanzielle Entwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung[1)]

Mrd Euro

	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012		2013
								insg.	1. - 3. Q.	1. - 3. Q.
Einnahmen	203,5	212,2	223,9	224,2	231,3	239,3	249,4	254,4	186,5	186,6
Ausgaben	198,7	212,2	225,9	228,1	230,1	239,1	244,7	249,3	186,4	189,5
Saldo	4,9	0,0	– 2,0	– 3,9	1,2	0,2	4,7	5,1	0,1	– 2,9
nachrichtlich:										
Nachhaltigkeitsrücklage (in Monatsausgaben)[2)]	1,0	0,9	0,5	0,1	0,7	1,0	1,4	1,7	.	.
Beitragssatz (%)[3)]	20,3	19,1	19,5	19,5	19,9	19,9	19,9	19,6	19,6	18,9

1) Ohne Knappschaft.– 2) Stand jeweils zum Jahresende. Bis einschließlich des Jahres 2003 wurde die Nachhaltigkeitsrücklage als Schwankungsreserve bezeichnet.– 3) Jeweils zum 1. Januar eines Jahres.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund

rung der finanziellen Lage im Zeitverlauf nicht von (beitragsfinanzierten) Leistungsausweitungen konterkariert wird. Allerdings sahen die Wahlprogramme aller in der neuen Legislaturperiode im Bundestag vertretenen Parteien die Aufstockung niedriger Renten vor. CDU/CSU und SPD kündigten in ihren jeweiligen Programmen zudem an, die Renten von Müttern, die ihre Kinder vor dem Jahr 1992 geboren haben, zu erhöhen. Darüber hinaus ist eine gewisse Skepsis angezeigt, ob die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre im Jahr 2029 tatsächlich wie vorgesehen umgesetzt wird.

Zur Aufstockung niedriger Renten

700. Die Vermeidung von Altersarmut war das herausragende sozialpolitische Thema des diesjährigen Bundestagswahlkampfs. Jede der jetzt im Bundestag vertretenen Parteien hat mit der Zuschuss- oder Lebensleistungsrente (CDU/CSU), der Solidarrente (SPD), der Garantierente (Bündnis 90/Die Grünen) oder der Solidarischen Mindestrente (Die Linke) ein Konzept gegen Altersarmut vorgelegt. Diese Konzepte sehen alle eine Aufstockung niedriger Renten mit dem Ziel vor, den Bezug der Grundsicherung im Alter zuzüglich Kosten für Unterkunft und Heizung von heute etwa 700 Euro möglichst zu vermeiden. Sie unterscheiden sich aber dahingehend, um wie viel über diesen Betrag hinaus niedrige Renten aufgestockt werden sollen, und hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen.

701. Der Vorschlag von CDU/CSU dürfte sich dabei an einem im vergangenen Jahr vorgelegten Entwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) orientieren (BMAS, 2012). Dieser sah eine **Hochskalierung von Entgeltpunkten** vor, sofern selbsterworbene Entgeltpunkte nicht zu einer Rente von 850 Euro führen. Dabei sollte ein Hochskalierungsfaktor von 1,5 – oder, falls Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt wurden, 2,5 – zur Anwendung kommen. Dieses Vorgehen würde dazu führen, dass nach der Hochskalierung nicht zwingend eine Rente von 850 Euro, nicht einmal zwingend eine Rente oberhalb der Grundsicherung im Alter zuzüglich Kosten der Unterkunft von heute etwa 700 Euro erreicht wird (JG 2012 Ziffer 658). Der Anspruch auf die Hochskalierung selbsterworbener Entgeltpunkte

soll dann bestehen, wenn 40 Versicherungs- und 30 Beitragsjahre vorliegen und für das Alter privat (staatlich gefördert) vorgesorgt wurde.

702. Mit der Solidarrente der SPD und der Garantierente von Bündnis 90/Die Grünen wäre jeweils eine **Aufstockung niedriger Renten** auf einen Betrag von 850 Euro verbunden. Diese beiden Vorschläge unterscheiden sich aber hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen: Für die Solidarrente sieht die SPD 40 Versicherungs- und 30 Beitragsjahre vor, während bei der Garantierente 30 Versicherungsjahre ausreichen sollen. Die Partei Die Linke möchte dagegen die Solidarische Mindestrente von 1 050 Euro realisieren, mit welcher der Bezug einer Rente unterhalb der Armutsrisikogrenze von aktuell etwa 980 Euro vermieden werden soll, die 60 % des Medianeinkommens entsprechen.

703. Durch die Aufmerksamkeit, welche die Parteien und die Medien dem Thema Altersarmut insbesondere während des Bundestagswahlkampfs widmeten, wurde ein akuter Handlungsbedarf suggeriert, der so aktuell nicht besteht. Derzeit stellt Altersarmut in Deutschland **kein gesellschaftlich relevantes Problem** dar. Lediglich 2,7 % der über 64-Jährigen hatten im Jahr 2012 einen Anspruch auf die Grundsicherung im Alter zuzüglich Kosten für Unterkunft und Heizung. Demgegenüber bezogen aber 15,1 % der unter 15-Jährigen die entsprechende Sozialleistung.

704. Zukünftig wird es vermutlich aufgrund des Aufspreizens der Entlohnungsstruktur am unteren Ende der Lohnskala und der perspektivischen Absenkung des Rentenniveaus – relativ zum Einkommen, aber nicht notwendigerweise absolut – zu einem **Anstieg der Empfängerzahlen** der Grundsicherung im Alter kommen (JG 2011 Ziffer 521). Die meisten empirischen Studien, die bisher zu diesem Thema vorliegen, zeigen dies insbesondere für Ostdeutschland (Krenz et al., 2009; Arent und Nagl, 2010; Steiner und Geyer, 2010; Kumpmann et al., 2012; Simonson et al., 2012). Lediglich die Studie „Altersvorsorge in Deutschland 2005“ stellt einen Rückgang der Alterseinkommen nur in geringem Ausmaß fest (Heien et al., 2007). Letztlich ist es aber in allen diesen Untersuchungen nicht möglich, alle in diesem Kontext relevanten Faktoren, insbesondere Gründe für das Auftreten gebrochener Erwerbsbiografien wie etwa individuelle Bildungsentscheidungen, strukturellen Wandel, private Altersvorsorge, Erziehungs- und Pflegezeiten, simultan zu berücksichtigen. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten. Insofern ist nach wie vor unklar, ob Altersarmut zukünftig tatsächlich in einem Maße zunimmt, das heute gesetzgeberische Aktivitäten erforderlich macht. Zudem gibt es mit der Grundsicherung im Alter eine Sozialleistung, die existenzielle Armut im Alter in Deutschland verhindert (Feld et al., 2013).

705. Darüber hinaus dürfte die Umsetzung der Vorschläge der Parteien mit **negativen Beschäftigungs- und Wachstumseffekten** sowie **unerwünschten Verteilungseffekten** verbunden sein. Zu diesem Ergebnis kommen entsprechende Simulationsrechnungen (Feld et al., 2013). Demnach dürfte eine Hochskalierung auf 850 Euro mit den geringsten negativen Auswirkungen auf Arbeitsvolumen und Bruttoinlandsprodukt verbunden sein; die größten stellen sich dagegen bei der Aufstockung von Renten auf 1 050 Euro ein. Darüber hinaus sind insbesondere für zukünftige Generationen eher negative Wohlfahrtsänderungen zu erwarten (Kas-

ten 24). Da die Reformanstrengungen der vergangenen Jahre darauf abzielten, die GRV zukunftsfest zu machen, ist dies ein Rückschritt. Es besteht aktuell keine Notwendigkeit für eine Aufstockung von niedrigen Renten.

706. Handlungsbedarf wegen potenzieller zukünftiger Altersarmut ergibt sich allerdings in einem anderen Bereich. So ist die Anzahl der Selbstständigen, die mehrheitlich nicht obligatorisch für das Alter abgesichert sind, seit den 2000er-Jahren merklich angestiegen. Daher sollte eine **Versicherungspflicht für Selbstständige** eingeführt werden, die nicht als Pflichtversicherung in der GRV ausgestaltet werden muss (JG 2011 Ziffern 530 f.). Bei der konkreten Ausgestaltung dieser Versicherungspflicht ist darauf zu achten, dass Existenzgründungen nicht gefährdet werden. Schließlich ist an diesem Punkt im Jahr 2013 bereits ein Gesetzgebungsverfahren gescheitert. Grundsätzlich kann potenzielle Altersarmut am wirksamsten durch **präventive Maßnahmen**, wie Bildung und Qualifizierung sowie private Altersvorsorge, verhindert werden (JG 2011 Ziffer 539).

Kasten 24

Auswirkungen der Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut

Im Rahmen eines numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodells mit überlappenden Generationen haben Feld et al. (2013) die makroökonomischen Effekte sowie die Verteilungseffekte verschiedener Ansätze zur Vermeidung von Altersarmut untersucht. Dabei wurden sowohl Vorschläge aus der Politik als auch aus der Wissenschaft berücksichtigt. Aufgrund des modelltheoretischen Kontexts war es allerdings nicht möglich, die Vorschläge der Parteien, sofern bekannt, in allen Details abzubilden. Vielmehr wurden lediglich die Kernelemente der verschiedenen Vorschläge aus der Politik implementiert. Dabei wurden drei Reformalternativen berücksichtigt: Erstens die Hochskalierung selbsterworbener Entgeltpunkte auf maximal 850 Euro in Anlehnung an den Vorschlag von CDU/CSU, zweitens die Aufstockung niedriger Renten auf 850 Euro in Anlehnung an die Vorschläge von SPD und Bündnis 90/Die Grünen und drittens die Aufstockung von Renten auf 1 050 Euro in Anlehnung an die Solidarische Mindestrente der Partei Die Linke. Diese Reformvorschläge werden im Modellkontext aus Steuermitteln finanziert. Darüber hinaus wurden als Vorschläge aus der Wissenschaft eine veränderte Rentenformel (Breyer und Hupfeld, 2009) und eine veränderte Entgeltpunktberechnung (Fehr et al., 2013a) als Reformalternativen simuliert. Diese beiden Reformen werden ausschließlich durch Umverteilung innerhalb des Rentensystems finanziert.

Zur Analyse der Auswirkungen dieser fünf Maßnahmen wurde jeweils die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bei Einführung der Maßnahme mit derjenigen, die sich bei Beibehaltung der aktuellen Rechtslage ergäbe (Status quo), verglichen. Dabei wird die Existenz der Grundsicherung im Alter zuzüglich Kosten für Unterkunft und Heizung berücksichtigt.

Alle betrachteten Reformalternativen führen wegen überwiegend negativer Arbeitsanreize gegenüber dem Status quo zu einer Verringerung des Arbeitsvolumens und des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2060 um 0,2 % bis 2,5 % beziehungsweise 0,3 % bis 3,4 %. Die geringsten negativen Auswirkungen auf die genannten Größen zeigen sich bei der Hochskalierung auf 850 Euro; die größten bei der Aufstockung von Renten auf 1 050 Euro.

Neben diesen allokativen Effekten wurden die Wohlfahrtseffekte der betrachteten Reformalternativen bestimmt. Dazu wurde die Wohlfahrt verschiedener Haushaltstypen nach der Reform mit

der im Status quo verglichen. Die Ermittlung der Wohlfahrtsveränderung orientiert sich an Auerbach und Kotlikoff (1987). Dafür wird auf Basis des Erwartungsnutzens eines Haushalts bestimmt, welche Veränderung der Ressourcenausstattung im Status quo notwendig wäre, um den Haushalt zwischen dem Reformszenario und dem Status quo indifferent zu stellen. Ein positiver (negativer) Wert für die Ressourcenveränderungen im Status quo zeigt somit eine Erhöhung (einen Rückgang) der Wohlfahrt des betrachteten Haushalts durch die Umsetzung der Reform an. Feld et al. (2013) betrachten Haushalte im Alter von 25 Jahren, 50 Jahren und 75 Jahren, die beispielhaft für jüngere und ältere Erwerbstätige sowie Rentner stehen. Darüber hinaus werden zukünftige Generationen betrachtet, die im Jahr 2013 noch nicht erwerbsfähig sind. Diese Haushaltstypen werden zudem nach dem Einkommen differenziert, wobei zwischen Haushalten mit niedrigen, mittleren und hohen Einkommen unterschieden wird.

Es zeigt sich, dass Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen – erwartungsgemäß – bei Einführung der Reformalternativen Wohlfahrtsgewinne verzeichnen würden. Allerdings zeigen sich Unterschiede in Abhängigkeit von der betrachteten Altersgruppe. So sind die Wohlfahrtseffekte für die entsprechenden jüngeren Erwerbstätigen bei der Aufstockung auf 1 050 Euro wesentlich niedriger als bei den älteren. Bei den Varianten einer Aufstockung auf 850 Euro sind die Wohlfahrtseffekte der jüngeren Erwerbstätigen sogar nur gerade noch positiv. Erwerbstätige mit mittleren und hohen Einkommen würden in jedem Fall Wohlfahrtsverluste erleiden, ebenso wie Rentner, die an der Gegenfinanzierung der Maßnahmen beteiligt wären, aber keine höheren Renten als im Status quo bekämen. Darüber hinaus sind insbesondere für zukünftige Generationen keine oder negative Wohlfahrtsänderungen zu erwarten.

Zur rentenrechtlichen Besserstellung von Müttern

707. Kindererziehungszeiten werden grundsätzlich rentenrechtlich und rentensteigernd berücksichtigt. Allerdings hängt die Höhe des resultierenden Rentenanspruchs derzeit davon ab, wann das Kind geboren wurde. Für Kinder, die vor dem Jahr 1992 geboren wurden, wird lediglich das erste Jahr der Erziehung berücksichtigt. Dabei wird diese Zeit so behandelt, als ob 100 % des Durchschnittsentgelts verdient worden wären, sodass für diese Zeit genau ein Entgeltpunkt erworben wird. Für Kinder, die ab dem Jahr 1992 geboren wurden, werden dagegen nach aktueller Rechtslage (§§ 56 und 70 SGB VI) die ersten drei Jahre der Erziehung eines Kindes rentenbegründend und rentensteigernd berücksichtigt. Folglich werden drei Entgeltpunkte erworben. Die Kindererziehungszeit wird grundsätzlich dem Elternteil zugeordnet, welches das Kind erzogen hat. Bis heute ist dies überwiegend die Mutter. Aus diesem Grund wird, sofern die Eltern keine anderslautende übereinstimmende Erklärung abgeben, die Erziehungszeit qua Gesetz der Mutter zugeordnet.

708. Derzeit werden Kindererziehungszeiten also in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Geburt des Kindes rentenrechtlich unterschiedlich behandelt. Diese **Ungleichbehandlung** zu reduzieren oder vollständig abzuschaffen, haben CDU/CSU, SPD sowie Die Linke in ihren Bundestagswahlprogrammen angekündigt. Bei Berücksichtigung eines zusätzlichen Entgeltpunkts bei Müttern, deren Kinder vor dem Jahr 1992 geboren wurden, wären etwa 6,5 Mrd Euro notwendig. Für die Berücksichtigung von zwei zusätzlichen Entgeltpunkten müssten dementsprechend bis zu 13 Mrd Euro aufgewendet werden. Da es sich bei der Berücksichtigung von

Kindererziehungszeiten um eine versicherungsfremde Leistung der GRV handelt, wäre diese sachgerecht aus Steuern zu finanzieren.

709. Die entsprechende diskretionäre Berücksichtigung zusätzlicher Entgeltpunkte bei Müttern im Rentenbestand sowie der rentennahen Jahrgänge müssten vor allem die **jüngeren Erwerbstätigen finanzieren**. Dies gilt umso mehr, wenn der zusätzliche Rentenanspruch, wie von CDU/CSU im Bundestagswahlkampf angekündigt, nicht sachgerecht aus Steuermitteln, sondern aus der Nachhaltigkeitsrücklage und damit aus Beitragsmitteln finanziert werden soll. Eine weitere eventuell mögliche Beitragssatzsenkung wäre dann voraussichtlich nicht umsetzbar und in der kurzen bis mittleren Frist müsste der Beitragssatz sogar zusätzlich ansteigen. Da es die jüngeren Jahrgänge sind, die gegenüber dem aktuellen Rentenbestand und den rentennahen Jahrgängen aufgrund der Rentenreformen der Vergangenheit, insbesondere der Absenkung des Rentenniveaus, benachteiligt sind, ist im Sinne der anzustrebenden intergenerationalen Gleichbehandlung zweifelhaft, ob eine zusätzliche Belastung der Jüngeren gerechtfertigt ist.

Ebenso fehlt eine stichhaltige familienpolitische Begründung der rentenrechtlichen Besserstellung von Müttern, deren Kinder vor dem Jahr 1992 geboren wurden. Schließlich wurden alle in diesem Zusammenhang relevanten familiären Entscheidungen bereits getroffen, da die Erziehung dieser Kinder weitestgehend abgeschlossen ist.

710. Vor diesem Hintergrund und im Sinne der **intergenerationalen Gleichbehandlung** erscheinen trotz aktuell vergleichsweise guter Lage des Bundeshaushalts andere Aufgaben, wie beispielsweise die Haushaltskonsolidierung, vordringlicher als die rentenrechtliche Besserstellung von Müttern, deren Kinder vor 1992 geboren wurden. Darüber hinaus handelt es sich um über die kommenden Dekaden anfallende Mehrausgaben, denen bislang keine entsprechenden Mehreinnahmen gegenüberstehen und die noch zu finanzieren wären. Die Finanzierung aus Beitragsmitteln, wie von der CDU/CSU dem Vernehmen nach vorgesehen, ist ordnungspolitisch nicht vertretbar, weil es sich um versicherungsfremde Leistungen handelt, und ist somit grundsätzlich abzulehnen.

Was noch zu tun ist

711. Die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre im Jahr 2029 wird einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der finanziellen Situation der GRV bis etwa zum Jahr 2030 leisten. Insofern sollte sie zwingend, wie gesetzlich verankert, umgesetzt werden. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die fernere Lebenserwartung und damit die Rentenbezugsdauer über das Jahr 2030 hinaus ansteigen werden. Dieser Anstieg der Lebenserwartung dürfte nicht zuletzt aufgrund eines höheren Lebensstandards in der Kindheit, einer gesünderen Lebensweise, verstärkter Präventionsanstrengungen und des medizinisch-technischen Fortschritts mit einem Gewinn an gesunden Jahren einhergehen. Deshalb sollte zur Sicherstellung der finanziellen Stabilität der GRV ein weiterer, über das Jahr 2029 hinaus gehender **Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalters** in Erwägung gezogen werden (Expertise 2011 Ziffer 320).

712. Mit der derzeit stattfindenden Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029 wird eine Stabilisierung der aktuellen relativen Rentenbezugsdauer erreicht. Diese ist definiert als Relation von Rentenbezugsdauer ab dem gesetzlichen Renteneintrittsalter bezogen auf die Dauer der Beitragszahlung ab dem 20. Lebensjahr. Um diese über das Jahr 2030 hinaus konstant zu halten, dürfte eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze derart notwendig sein, dass diese im Jahr 2045 bei etwa 68 Jahren und im Jahr 2060 bei etwa 69 Jahren liegt (Expertise 2011 Ziffer 332). Dabei wäre eine **regelgebundene Anpassung des Renteneintrittsalters**, etwa an die fernere Lebenserwartung, vorteilhaft. Ein solches Vorgehen würde zu einem sich selbst stabilisierenden Rentensystem führen und zudem die Planungssicherheit in dem Sinne erhöhen, dass der – zeitverzögert stattfindende – Anpassungsschritt bei einer Erhöhung der ferneren Lebenserwartung und der Anpassungsmechanismus bekannt sind (Expertise 2011 Ziffern 321 ff.). Diese weitere Anpassung wäre wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung zu übertragen.

713. Bald 25 Jahre nach der Deutschen Einheit wird die gesetzliche Rente in West- und Ostdeutschland immer noch unterschiedlich festgesetzt und angepasst (JG 2008 Ziffern 624 ff.). Dies zeigt sich unter anderem dadurch, dass bei der Berechnung der Entgeltpunkte unterschiedliche Durchschnittsentgelte berücksichtigt werden und verschiedene Beitragsbemessungsgrenzen gelten. Darüber hinaus wird in Ostdeutschland ein anderer, niedrigerer Aktueller Rentenwert als in Westdeutschland angewendet. Verantwortlich hierfür ist, dass sich die Grunderwartung des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 und des Rentenüberleitungsgesetzes vom 25. Juli 1991, nämlich die zügige Angleichung der Entlohnungsverhältnisse in Ostdeutschland an das westdeutsche Lohnniveau, bis heute nicht realisiert hat (JG 2011 Ziffer 563). Deshalb ist es bis heute nicht zu der eigentlich angelegten automatischen **Vereinheitlichung des Rentenrechts in West- und Ostdeutschland** gekommen. Es ist nicht absehbar, ob der Konvergenzprozess weitergehen wird und wenn ja, ob es überhaupt zu einer Vereinheitlichung der Einkommensverhältnisse in West- und Ostdeutschland kommen wird.

714. Abgesehen von dem verfassungsrechtlichen Ziel der Rechtseinheit wird die unterschiedliche Rentenberechnung, die sich in den unterschiedlichen Rechenwerten ausdrückt, zunehmend und verstärkt auch in Westdeutschland als unangemessen wahrgenommen. So führt das Zusammenspiel von Hochwertung der Einkommen und Aktuellem Rentenwert (Ost) dazu, dass westdeutsche Versicherte bei gleichem Einkommen und damit gleich hoher Beitragszahlung in einem Jahr einen niedrigeren Rentenanspruch für dieses Jahr Erwerbstätigkeit erhalten als ostdeutsche Versicherte.

715. Trotz wiederholter Ankündigungen hat sich die Politik der Vereinheitlichung des Rentenrechts bisher nicht zielführend angenommen, wenngleich inzwischen einige Vorschläge unterbreitet wurden (Hoenig, 2013; Steffen, 2013). Dauerhaft wird sie sich dem aber nicht entziehen können, sodass diese Problematik auf die **rentenpolitische Tagesordnung** dieser Legislaturperiode gehört. Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2008/09 mit der besitzstandswahrenden Umbasierung der rentenrechtlichen Größen eine Möglichkeit aufgezeigt, wie die Vereinheitlichung der Rentenberechnung verfassungsrechtlich unbedenklich und bis zum Zeitpunkt der Umbasierung für die Bestandsrentner und im Hinblick auf bisher

erworbene Ansprüche von Versicherten kosten- und damit verteilungsneutral gelingen kann (JG 2008 Ziffern 639 ff.).

2. Gesetzliche Krankenversicherung

716. Die konkret in der Regierungserklärung zur Agenda 2010 angekündigten Maßnahmen für die GKV – Ausgabenkürzungen und Einnahmeerhöhungen – zielten anders als bei der GRV vor allem darauf ab, die von erheblichen Finanzierungsdefiziten zwischen den Jahren 1999 und 2003 gekennzeichnete finanzielle Situation kurzfristig zu verbessern (Tabelle 28). Dagegen sollten die zur Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit der GKV notwendigen Reformen von der Rürup-Kommission entwickelt werden (Kasten 23, Seite 375). Diese konnte sich allerdings nicht auf ein einheitliches Votum verständigen und stellte in ihrem Abschlussbericht lediglich die Vor- und Nachteile einer **einkommensunabhängigen Gesundheitsprämie** und einer Bürgerversicherung gegenüber. Mit dem GKV-Modernisierungsgesetz vom 14. November 2003 wurden schließlich die in der Regierungserklärung angekündigten, eher kurzfristig wirkenden Maßnahmen umgesetzt (JG 2003 Ziffern 291 ff.). Der GKV wurde damit zwar für einige Jahre ein finanzieller Spielraum verschafft, langfristig wirkende Finanzierungsreformen wurden aber bis heute nicht ernsthaft angegangen.

Tabelle 28

Finanzielle Entwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung

Mrd Euro

	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012		2013
								insg.	1. - 2. Q.	1. - 2. Q.
Gesundheitsfonds										
Saldo (1)	x	x	x	x	x	– 2,5	5,3	3,5	– 0,5	– 2,0
Gesetzliche Krankenkassen										
Einnahmen	131,2	135,8	141,0	145,7	156,1	171,9	183,6	189,6	94,8	97,7
Ausgaben	130,9	138,8	145,1	143,8	153,9	170,8	179,6	184,5	92,1	96,6
Saldo (2)	– 0,1	– 2,7	– 3,4	1,7	1,7	1,1	4,0	5,1	2,7	1,1
Ergebnis GKV (1)+(2)	– 0,1	– 2,7	– 3,4	1,7	1,7	– 1,4	9,3	8,6	2,2	– 0,9
nachrichtlich:										
Beitragssatz (%)[1]	13,6	13,6	14,3	13,7	14,8	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5

1) Jeweils zum 1. Januar eines Jahres; von 1999 bis 2007 durchschnittlicher Beitragssatz der einzelnen Krankenkassen. Seit Einführung des Gesundheitsfonds zum 1. Januar 2009 gilt für die Krankenkassen ein einheitlicher Beitragssatz. Außerdem ab dem Jahr 2005 einschließlich des zusätzlichen Beitragssatzes von 0,9 % für Arbeitnehmer.

Quelle: BMG

717. Der Sachverständigenrat hat sich in seinem Jahresgutachten 2004/05 mit dem Modell der Bürgerpauschale klar für eine Finanzierung der Krankenversicherung über einkommensunabhängige Pauschalbeiträge mit versicherungsexternem sozialen Ausgleich sowie die **Etablierung eines einheitlichen Versicherungsmarkts** ausgesprochen (JG 2004 Ziffern 511 ff., zuletzt JG 2012 Ziffer 609 und Kasten 23). Eine ähnliche Position vertritt der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2004). Aufgrund der Befürchtung, dass sich die Große Koalition nach dem Regierungswechsel im Jahr 2005 zu einer Bürgerversicherung hätte durchringen können, schlug der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2005) zudem ein Konsensmodell vor, das

einen Gesundheitsfonds enthielt, der eine Weiterentwicklung der Finanzierung der GKV hin zur Gesundheitsprämie oder zur Bürgerversicherung ermöglicht.

718. Das Gegenüberstellen zweier gegensätzlicher Konzepte anstelle eines einheitlichen Votums der Rürup-Kommission und die Notwendigkeit eines Konsensmodells, von dem ausgehend jede der beiden Finanzierungsalternativen hätte umgesetzt werden können, stehen gewissermaßen stellvertretend für die **Spaltung der Parteien in der Gesundheitspolitik**, die bis heute fortbesteht. Insofern ist es zwar erklärbar, aber gleichwohl kritisch zu beurteilen, dass bis heute keine umfängliche Finanzierungsreform in Richtung einer einkommensunabhängigen Finanzierung der GKV umgesetzt wurde. Stattdessen wurden in den vergangenen Jahren Trippelschritte in unterschiedliche Finanzierungsrichtungen unternommen.

719. Heute ist der Stand wie folgt: Die Beiträge der Versicherten fließen in den **Gesundheitsfonds**. Sie werden einkommensabhängig erhoben. Der Beitragssatz beträgt 15,5 %, wobei derjenige der Arbeitgeber bei 7,3 % liegt und in dieser Höhe gesetzlich festgeschrieben wurde. Die Krankenkassen erhalten zur Finanzierung ihrer Ausgaben Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds. Sofern diese Mittel zur Deckung der Ausgaben nicht ausreichen, werden kassenindividuell festgelegte Zusatzbeiträge von den Versicherten erhoben. Seit dem Inkrafttreten des GKV-Finanzierungsgesetzes am 1. Januar 2011 sind diese einkommensunabhängig und werden sozial ausgeglichen. Der Sozialausgleich findet immer dann statt, wenn der durchschnittliche Zusatzbeitrag 2 % des sozialversicherungspflichtigen Einkommens übersteigt. Der jeweilige Ausgleichsbetrag entspricht der Differenz von durchschnittlichem Zusatzbeitrag und individueller Überforderungsgrenze (für Details JG 2010 Ziffern 409 ff.).

720. Durch die Festschreibung des Arbeitgeberbeitragssatzes wurde erreicht, dass zukünftig der Anstieg der Gesundheits- von den Arbeitskosten entkoppelt ist. Auch der Beitragssatz der Arbeitnehmer soll in der aktuellen Höhe festgehalten werden. Damit würden zukünftig alle Ausgabensteigerungen im Gesundheitswesen allein über **einkommensunabhängige Zusatzbeiträge mit Sozialausgleich** finanziert werden. Damit wäre ein Schritt in Richtung einer vermehrt einkommensunabhängigen Finanzierung der GKV gemacht. Allerdings ist deren finanzielle Lage derzeit so gut, dass aktuell keine Krankenkasse Zusatzbeiträge erheben muss. Insofern existiert der Einstieg in die einkommensunabhängige Finanzierung bisher nur auf dem Papier.

721. Aktuell weist die GKV zwar **Überschüsse** aus und hat hohe **finanzielle Reserven** aufgebaut (Tabelle 28, Seite 391). Dies ist aber vor allem auf die gute Entwicklung von Konjunktur und Arbeitsmarkt sowie ein im Jahr 2010 zur Abwendung eines erneuten erheblichen Finanzierungsdefizits notwendig gewordenes Maßnahmenpaket zurückzuführen. Dieses wurde im Rahmen des GKV-Finanzierungsgesetzes im Jahr 2010 verabschiedet und enthielt einnahmeerhöhende Maßnahmen sowie solche, die für einen begrenzten Zeitraum ausgabendämpfend wirkten (JG 2010 Ziffern 408 ff.).

Was noch zu tun ist

722. Die gesundheitspolitischen Gegebenheiten lassen einen vollumfänglichen Einstieg in die vom Sachverständigenrat präferierte **Bürgerpauschale** zur Finanzierung der GKV als unwahrscheinlich erscheinen. Dennoch sollte es zumindest das Ziel der neuen Bundesregierung sein, die einkommensunabhängige Finanzierung der GKV weiter voranzutreiben. Dabei bestünde der erste Schritt in diese Richtung darin, für die tatsächliche Einführung der einkommensunabhängigen Zusatzbeiträge zu sorgen. Dies könnte beschleunigt werden, indem die aktuell vorhandenen Überschüsse durch eine **Beitragssatzsenkung** an die Mitglieder zurückgegeben werden (JG 2012 Ziffer 596).

723. Im Anschluss daran könnte dann die schrittweise Einführung eines **einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeitrags** in Erwägung gezogen werden, für die im Jahresgutachten 2012/13 Wege aufgezeigt wurden (JG 2012 Ziffern 598 ff.). Ein solcher Übergang dürfte mit positiven Beschäftigungs- und Wachstumseffekten einhergehen, die dann besonders groß ausfallen, wenn der Übergang schnell stattfindet und mit einem moderaten Anstieg der Belastungsquote verbunden ist (JG 2012 Ziffern 625 ff.; Kallweit und Kohlmeier, 2012).

724. Gleichzeitig sollten Reformen auf der Ausgabenseite durchgeführt werden, die zu **mehr Wettbewerb auf dem Markt für Gesundheitsleistungen** führen und damit ausgabendämpfend wirken. Der Wettbewerb für Gesundheitsleistungen sollte so ausgestaltet sein, dass die bestehende Über-, Unter- und Fehlversorgung beseitigt wird. Dazu ist es notwendig, sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich stärker auf Vertragsfreiheit zu setzen. Durch eine stärkere Nutzung von Selektivverträgen in beiden Bereichen und den Übergang zu einer monistischen Krankenhausfinanzierung lässt sich manches erreichen (JG 2012 Ziffern 628 ff.). Jedenfalls ist es **nicht notwendig**, dem Gesundheitsbereich, etwa durch die Einführung einer Bürgerversicherung, **mehr staatliche Mittel** zur Verfügung zu stellen.

3. Soziale Pflegeversicherung

725. Obwohl die SPV seit dem Jahr 1999 Finanzierungsdefizite aufwies, fand sie in der Regierungserklärung zur Agenda 2010 selbst keine Beachtung (Tabelle 29). Sie wurde aber von der Rürup-Kommission berücksichtigt. Diese sah allerdings nicht nur die Notwendigkeit, Maßnahmen zur Sicherstellung der langfristigen Finanzierbarkeit der SPV zu ergreifen. Vielmehr wurde festgestellt, dass ihre Legitimität gefährdet sein dürfte, wenn künftigen Generationen nicht ein mit dem heutigen vergleichbares Leistungsniveau geboten würde. Insofern konstatierte sie die Notwendigkeit einer Leistungsdynamisierung. Ebenso wurde grundsätzlich der Bedarf gesehen, den Leistungskatalog zugunsten Demenzkranker auszuweiten. Da gleichzeitig aufgrund des demografischen Wandels ein Anstieg der Anzahl der Pflegebedürftigen zu erwarten ist, würde deshalb ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben auftreten:

726. Die sich ergebende Finanzierungslücke sollte im Sinne einer nachhaltigen Finanzierung nicht durch eine simple Erhöhung des Beitragssatzes geschlossen werden. Sie empfahl viel-

Tabelle 29

Finanzielle Entwicklung der Sozialen Pflegeversicherung

Mrd Euro

	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012		2013
								insg.	1. - 2. Q.	1. - 2. Q.
Einnahmen	16,3	16,8	16,9	17,5	18,0	21,3	22,2	23,0	11,2	12,1
Ausgaben	16,4	16,9	17,6	17,9	18,3	20,3	21,9	22,9	11,4	12,0
Saldo	– 0,0	– 0,1	– 0,7	– 0,4	– 0,3	1,0	0,3	0,1	– 0,1	0,2
nachrichtlich:										
Beitragssatz (%)1)	1,70	1,70	1,70	1,70	1,70	1,95	1,95	1,95	1,95	2,05

1) Jeweils zum 1. Januar eines Jahres; ohne den seit 1. Januar 2005 geltenden Zuschlag in Höhe von 0,25 Prozentpunkten für kinderlose Mitglieder.

Quelle: BMG

mehr einen **intergenerativen Lastenausgleich**, der de facto zu einem Beitragssplitting führen würde, bei dem für die Rentner ein höherer Beitragssatz als für die Erwerbstätigen gilt. Für letztere sollte zudem eine Beitragssatzsenkung umgesetzt werden, wobei die dadurch frei gewordenen finanziellen Mittel in einen Vorsorgebeitrag fließen sollten. Dieser wiederum sollte es den jüngeren Generationen ermöglichen, in der Rentenphase den höheren Beitrag finanzieren zu können (BMGS, 2003).

727. Mit dem Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung, das am 1. Juli 2008 in Kraft trat, wurde eine Leistungsdynamisierung in der SPV umgesetzt. Am 1. Januar 2013 wurde zudem mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung der Leistungskatalog zugunsten Demenzkranker ausgeweitet. In beiden Fällen wurde zur Finanzierung auf eine allgemeine Beitragssatzerhöhung zurückgegriffen. Folglich wurde der eigentliche Kern des Kommissionsvorschlags, der intergenerative Lastenausgleich, mit dem der Beitragssatz zur SPV für Arbeitnehmer und Arbeitgeber niedrig gehalten werden sollte, nicht umgesetzt.

Was noch zu tun ist

728. Grundsätzlich wäre, wie in der GKV, eine einkommensunabhängige Finanzierung der SPV die am besten geeignete Finanzierungsform (JG 2004 Ziffern 510 ff.). Diese ist aber nur in institutioneller Verbundenheit mit der gleichzeitigen Einführung in der GKV als sinnvoll anzusehen. Da mit der einkommensunabhängigen Finanzierung der GKV in der kurzen Frist nicht zu rechnen ist, sollte die intergenerationale Umverteilung durch ein **Beitragssplitting zu Lasten der Rentner** reduziert werden. Denn die aktuelle Generation der Rentner hat die ihnen zur Verfügung stehenden Leistungen aus der SPV in jungen Jahren nicht mitfinanziert (JG 2008 Ziffer 702).

IV. Familienpolitik aus ökonomischer Perspektive

729. Mit einem Gesamtvolumen von etwa 200 Mrd Euro wurden für familien- und ehebezogene Leistungen im Jahr 2010 in Deutschland etwa 8 % des Bruttoinlandsprodukts verwendet. Die Familienpolitik ist somit ein großer und finanziell bedeutsamer Teil der Sozialpolitik. Die Familienpolitik wird vor allem durch **gesellschaftliche Wertvorstellungen** und nicht in erster

Linie von ökonomischen Erwägungen bestimmt. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass die Familie der Kern der privaten Lebensführung ist und deshalb vor staatlichen Eingriffen in besonderer Weise geschützt sein sollte.

730. Diese disziplinübergreifende Herangehensweise erfordert aber gleichwohl eine Analyse der Familienpolitik im Hinblick auf **ökonomische Zielsetzungen**. Dies gilt umso mehr, da familienpolitische Maßnahmen ökonomische Anreize setzen, die nicht immer als günstig zu beurteilen sind. Zudem kommt der Familienpolitik hinsichtlich des Potenzialwachstums – gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – eine wichtige Rolle zu. So kann beispielsweise die Ganztagsbetreuung dazu beitragen, die Frauenerwerbstätigkeit zu erhöhen und dadurch das Potenzialwachstum zu stärken. Sie wurde außerdem aus dem Geflecht von insgesamt 156 familien- und ehebezogenen Einzelmaßnahmen im Kontext der Agenda 2010 mit dem Ziel aufgegriffen, mehr Chancengleichheit zu erreichen.

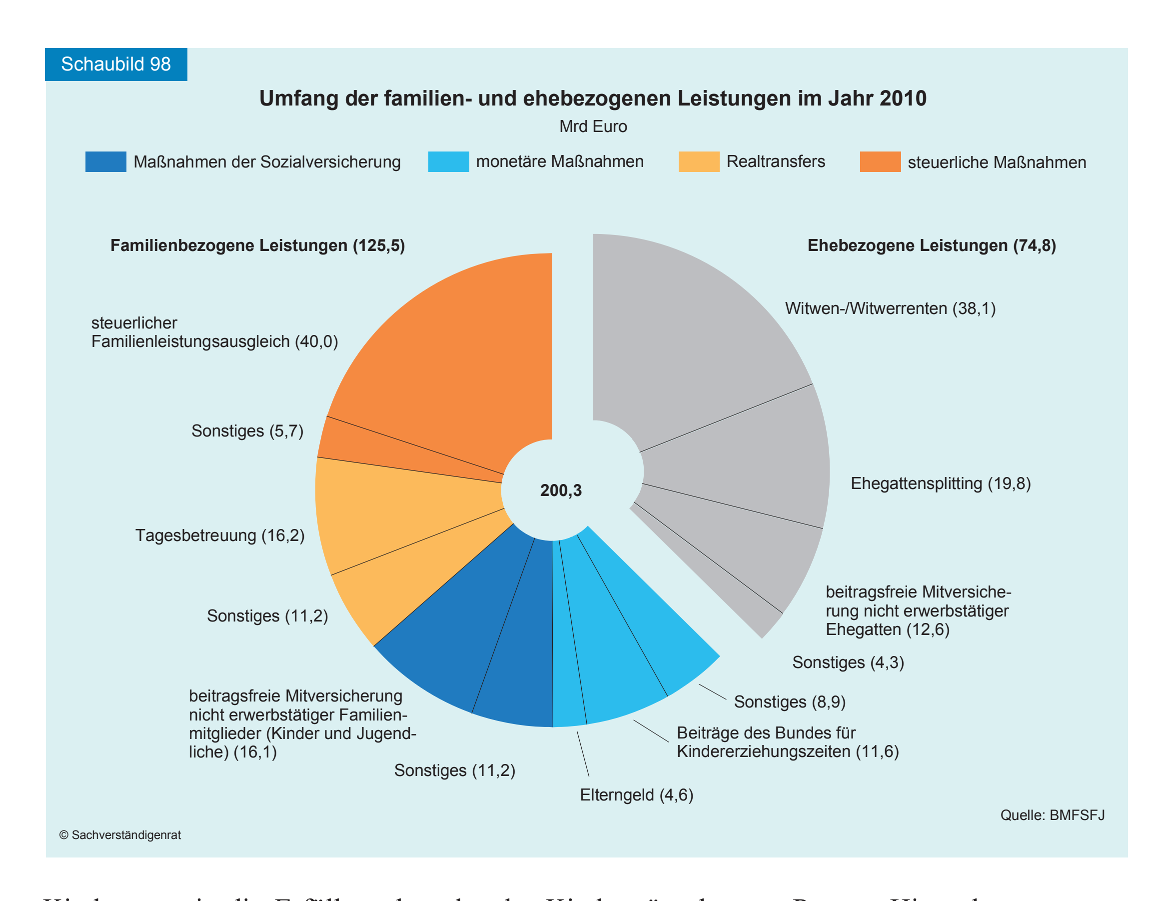
731. Beim Ausbau der **Ganztagsbetreuung** wurden bis heute einige Erfolge erzielt. Dennoch sollte ihr qualitätsorientierter Ausbau weiter vorangehen. Gleichzeitig wäre es aus ökonomischer Perspektive vorteilhaft, das umfangreiche Maßnahmengeflecht so weiterzuentwickeln, dass sich einzelne Maßnahmen nach Möglichkeit nicht konterkarieren. Insbesondere sollten diejenigen, die sich positiv auf das Potenzialwachstum auswirken und damit die Folge des demografischen Wandels abmildern können, ihre Wirkung voll entfalten. Sollten sich vereinzelte familienpolitische Maßnahmen nach einer kritischen Durchsicht als weniger zielführend herausstellen, könnten sie abgeschafft und die frei werdenden finanziellen Mittel zur Konsolidierung genutzt werden. Die Finanzierung der frühkindlichen Bildung durch den Ausbau der Ganztagsbetreuung sollte eher durch eine Neuaufstellung der Bildungsfinanzierung gesichert werden.

1. Überblick über die familien- und ehebezogenen Leistungen

732. Vom Gesamtvolumen der familien- und ehebezogenen Leistungen entfielen mit 125,5 Mrd Euro im Jahr 2010 etwa 60 % auf familienbezogene Leistungen, die 148 Einzelmaßnahmen umfassten. Diese werden den vier Bereichen „steuerliche Maßnahmen“, „Realtransfers“, „Maßnahmen der Sozialversicherung“ und „monetäre Maßnahmen“ zugeordnet. Von diesen bilden die steuerlichen Maßnahmen mit einem Volumen von 45,7 Mrd Euro im Jahr 2010 den größten Bereich, während die anderen drei Bereiche mit Volumina von etwa 25 Mrd Euro ungefähr gleich groß sind. Hinzu kommen noch acht ehebezogene Leistungen mit einem Volumen von 74,8 Mrd Euro im Jahr 2010. Hierzu zählen unter anderem das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehegatten in der GKV und SPV (Schaubild 98).

733. Die Familienpolitik ist unübersichtlich: Es gibt eine Vielzahl von Maßnahmen, mit denen teilweise unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) nennt zwar seit kurzem als weiteres Ziel und Prinzip der Familienpolitik die „Wahlfreiheit“ (BMFSFJ, 2013a). Gleichwohl verfolgt die Familienpolitik im Wesentlichen **vier Ziele**: die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien, das Wohlergehen und eine gute Entwicklung von

Schaubild 98



Kindern sowie die Erfüllung bestehender Kinderwünsche von Paaren. Hinzu kommen verschiedene Subziele. So dürfte beispielsweise mit einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht nur diesem Wunsch von Müttern entsprochen werden. Vielmehr soll mit diesem Ziel eine gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels bedeutsame Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit angestrebt werden.

734. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass familienpolitische Ziele gesellschaftspolitisch und ökonomisch motiviert sein können. Die ökonomischen Aspekte können durchaus weit gefasst sein, zumindest wenn mit einer erfolgreichen Familienpolitik das **Sozialkapital** einer Gesellschaft erhalten bleibt oder ausgebaut wird (Putnam, 2001). Ein hohes Sozialkapital wird verschiedentlich als wohlfahrtssteigernd oder als bedeutsam für das Wirtschaftswachstum angesehen (Paldam und Svendsen, 2000). Der Ökonomie kommt aber insbesondere dann Bedeutung zu, wenn familienpolitische Maßnahmen das Potenzialwachstum direkt beeinflussen, soweit sie die ökonomischen Folgen des demografischen Wandels abschwächen.

735. Aufgrund der unterschiedlichen Ziele und den dahinter stehenden Subzielen, die mit den ehe- und familienbezogenen Maßnahmen verfolgt werden, wäre es erstaunlich, wenn sich die Effekte einzelner Maßnahmen nicht konterkarierten. Dies ist am offensichtlichsten bei der Gegenüberstellung des bestehenden Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres und dem Betreuungsgeld (Kasten 25). Vor diesem Hintergrund haben das BMFSFJ und das BMF im Jahr 2008 beschlossen, „erstmals eine systematische und umfassende Analyse der Wirkungen verschiedener Leistungen im Zusammenwir-

ken und im Hinblick auf übergreifende familienpolitische Ziele (**Gesamtevaluation**) durchzuführen“ (BMFSFJ, 2013a). Diese Gesamtevaluation umfasst elf Module, in denen ausgewählte familien- und ehebezogene Leistungen auf die genannten unterschiedlichen familienpolitischen Ziele untersucht wurden. Sie war Mitte des Jahres 2013 weitgehend abgeschlossen.

736. Die Gesamtevaluation hat erstmals eine systematische und empirisch fundierte Beurteilung der Familienpolitik in Deutschland ermöglicht. Es wurde überprüft, inwieweit mit einzelnen familienpolitischen Maßnahmen die angestrebten Ziele erreicht werden können. Auf diese Weise konnten etwaige Zielkonflikte erkannt werden. Das Ziel künftiger familienpolitischer Reformen sollte es daher sein, diese zu minimieren. Gleichzeitig hat die Gesamtevaluation zu einer deutlich verbesserten Datenbasis für familienbezogene Analysen beigetragen. Sie ist damit ein Beispiel für eine **evidenzbasierte Politikberatung**.

Kasten 25

Rechtsanspruch auf Betreuungsplatz versus Betreuungsgeld

Seit dem 1. August 2013 besteht für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres in Deutschland ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Zum gleichen Zeitpunkt wurde zudem mit dem Betreuungsgeld eine weitere familienbezogene Leistung eingeführt. Es wird an Familien gezahlt, die ihre Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr ohne Inanspruchnahme öffentlicher Angebote betreuen. Es beträgt bis zum 31. Juli 2014 monatlich 100 Euro, danach 150 Euro.

Mit dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz kann die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert und damit die Frauenerwerbstätigkeit erhöht werden (Rainer et al., 2013). Darüber hinaus gibt es empirische Evidenz dafür, dass der Besuch einer Tagesbetreuungseinrichtung die Entwicklung von Kindern positiv beeinflussen kann (Müller et al., 2013; Schölmerich et al., 2013). Damit dürfte der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter Dreijährige den beiden familienpolitischen Zielen der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Förderung der Entwicklung des Kindes dienen.

Gleichzeitig erhalten Eltern aber durch das Betreuungsgeld einen Anreiz, ihre Kinder zu Hause zu betreuen und eine öffentlich finanzierte Kinderbetreuung gerade nicht zu nutzen. In diesem Fall dürfte in der Regel ein Elternteil, vermutlich meistens die Mutter, die Betreuung übernehmen. In der Folge sind Familie und Beruf schwieriger zu vereinbaren und die Mutter bleibt dem Arbeitsmarkt länger fern. Zudem kann das Kind an möglichen positiven Effekten der externen Betreuung nicht teilhaben. Folglich werden mit dem Betreuungsgeld beide mit dem Rechtsanspruch angestrebten Ziele konterkariert.

2. Familienpolitik und die Agenda 2010

737. Das Gesamtgeflecht von existierenden familien- und ehebezogenen Maßnahmen war – anders als bei der Gesamtevaluation – nicht Bestandteil der Agenda 2010. Mit dem Ziel, die Chancengleichheit in Deutschland durch den Ausbau der Ganztagsbetreuung zu erhöhen, wurde in der Regierungserklärung zur Agenda 2010 stattdessen lediglich auf eine einzelne familienbezogene Maßnahme, die öffentlich geförderte Kinderbetreuung, Bezug genommen

(Kasten 23, Seite 375). Diese war im Jahr 2010 mit einem Anteil von 60 % die größte Ausgabenposition im Bereich der familienpolitischen Realtransfers (Schaubild 98, Seite 396).

738. Beim angestrebten Ausbau der Ganztagsbetreuung wurde der Fokus auf die unter Dreijährigen gelegt. So sah zunächst das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), das Anfang des Jahres 2005 in Kraft trat, einen qualitätsorientierten und bedarfsgerechten **Ausbau der Tagesbetreuung** vor. Dazu sollten 230 000 zusätzliche Plätze in Kindertagesstätten, Krippen oder bei Tagesmüttern für Kinder unter drei Jahren bis zum Jahr 2010 geschaffen werden (BMFSFJ, 2004). Die Große Koalition setzte diesen Ausbau des Betreuungsangebots noch vor dem Ende des im TAG festgelegten Ausbauzeitraums fort. Sie legte mit dem Kinderförderungsgesetz (KiföG), das am 16. Dezember 2008 in Kraft trat, ein höheres Ausbauniveau bei gleichzeitiger Verlängerung des Ausbauzeitraums fest. Dies führte zu dem seit dem 1. August 2013 bestehenden Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder einer Kindertagespflege für jedes Kind, welches das erste Lebensjahr vollendet hat (§ 24 Absatz 2 SGB VIII).

739. Nachdem anfänglich auf Basis von Elternbefragungen ein Bedarf von 750 000 Betreuungsplätzen ermittelt wurde (Bien et al., 2006), dürfte dieser heute bei etwa 780 000 liegen (Deutsches Jugendinstitut, 2013). Auf der Basis von Angaben der Länder ging das BMFSFJ am 1. August 2013 davon aus, dass für das Kitajahr 2013/14 über 800 000 Plätze in Kindertagesstätten und in der Kindertagespflege zur Verfügung stehen (BMFSFJ, 2013b). Demnach müsste es zumindest im Durchschnitt eine dem Bedarf entsprechende Zahl von Betreuungsplätzen geben.

740. Darüber hinaus folgte dem im Kontext der Agenda 2010 angekündigten Ausbau der Ganztagsbetreuung das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung". Es wurde für den Zeitraum der Jahre 2003 bis 2009 aufgelegt und hatte das Ziel, den Ausbau von Ganztagsschulen voranzutreiben. Dazu wurden insgesamt 4 Mrd Euro zur Verfügung gestellt, von denen wiederum 52 % für den **Ausbau von Grundschulen** verwendet wurden (BMBF, 2009).

741. Der in der Regierungserklärung zur Agenda 2010 angekündigte Ausbau der Ganztagsbetreuung für die unter Dreijährigen kann quantitativ als im Grundsatz erfolgreich bezeichnet werden. Allerdings sind das Angebot und die Nachfrage nach entsprechenden Betreuungsplätzen regional unterschiedlich verteilt. Deshalb gibt es aktuell in Regionen mit überdurchschnittlichem Bedarf, wie beispielsweise in Großstädten, nach wie vor einen Mangel an Betreuungsplätzen. Darüber hinaus sind die vorhandenen **Betreuungsplätze häufig nicht passgenau**. So entsprechen Art (Tageseinrichtung oder Tagespflege) und Umfang (Halbtags-, erweiterte Halbtags- oder Ganztagsbetreuung) sowie die Qualität (unter anderem gemessen an der Betreuungsrelation) der Betreuung häufig nicht den Wünschen der Eltern (Deutsches Jugendinstitut, 2013).

742. Mit dem Ausbau der Ganztagsbetreuung wurde aber vor allem eine Erhöhung der **Chancengerechtigkeit** angestrebt (Kasten 23, Seite 375). So sollen Kinder unabhängig von

ihrem sozioökonomischen Hintergrund bei gleicher Begabung dieselben Entwicklungsmöglichkeiten erhalten. Grundsätzlich kann der frühzeitige Besuch einer Kindertageseinrichtung die Entwicklung von Kindern positiv beeinflussen (Müller et al., 2013; Schölmerich et al., 2013). Dies gilt insbesondere dann, wenn Kinder aus sogenannten „bildungsfernen Schichten" dieses Angebot nutzen. So gibt es Evidenz dafür, dass es für als sozioökonomisch benachteiligt bezeichnete Kinder besonders hilfreich ist, wenn sie bereits im Alter von zwei Jahren regelmäßig eine Betreuungseinrichtung besuchen (Müller et al., 2013). Insofern dürfte vom Ausbau der Ganztagsbetreuung tatsächlich ein Beitrag zur notwendigen Erhöhung der Chancengleichheit in Deutschland ausgehen (Ziffern 688 ff.).

Was noch zu tun ist

743. Damit sich die genannten positiven Effekte perspektivisch voll entfallen können, sollte zukünftig der Bedarf an Betreuungsplätzen nicht nur im Durchschnitt, sondern regionenspezifisch gedeckt werden. Darüber hinaus sollte die Passgenauigkeit der Betreuungsplätze, insbesondere hinsichtlich ihrer Qualität, erhöht werden. Da vor allem Kinder, die aufgrund ihres sozioökonomischen Hintergrunds benachteiligt sind und deshalb Bildungs- und Sprachförderung am dringendsten benötigen, in Kinderbetreuungseinrichtungen häufig unterrepräsentiert sind (Schober und Spieß, 2013), sollte zudem hier angesetzt werden. Dabei sollte der Besuch einer Betreuungseinrichtung einkommensschwache Familien finanziell nicht überfordern. Darüber hinaus sind Maßnahmen, die Anreize setzen, auf den Besuch einer Betreuungseinrichtung zu verzichten – Stichwort **Betreuungsgeld –, zurückzunehmen**. Ordnungspolitisch bedenklich ist das Betreuungsgeld deshalb, weil es dafür gezahlt wird, dass Familien ein Angebot an öffentlichen Leistungen nicht nutzen. Eine Ausweitung eines solchen Ansatzes auf andere öffentliche Leistungen hätte fatale Folgen nicht nur für die öffentlichen Haushalte, sondern für die Legitimität des gesamten staatlichen Leistungsangebots.

744. Neben dem **weiteren qualitätsorientierten Ausbau der Ganztagsbetreuung** für Kinder im Alter von unter drei Jahren sollte die qualitativ hochwertige Betreuung für Kinder ab drei Jahren nicht aus dem Blickfeld verschwinden. Mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung" wurde insbesondere der Ausbau der Grundschulen und damit die Betreuung der Kinder ab sechs Jahren erfolgreich angestoßen. Für den Grundschulbereich gibt es zudem den Befund, dass zumindest in Westdeutschland Grundschüler aus sozial- oder bildungsbenachteiligten Haushalten Ganztagsangebote überproportional stark nutzen (Marcus et al., 2013). Dies ist im Hinblick auf die angestrebte Erhöhung der Chancengleichheit von erheblicher Bedeutung.

3. Familienpolitik, Potenzialwachstum und demografischer Wandel

745. Zur Sicherung und Erhöhung des materiellen Wohlstands ist das Potenzialwachstum von erheblicher Bedeutung, insbesondere angesichts des demografischen Wandels. Dazu bedarf es vor allem technischen Fortschritts, der die **Produktivität der Erwerbstätigen** erhöht. Als Folge des demografischen Wandels sind aufgrund des damit verbundenen Rückgangs der Anzahl der Erwerbspersonen und ihrer Alterung negative Auswirkungen auf den materiellen

Wohlstand zu erwarten. Möglicherweise wirkt sich zudem der Anstieg des Durchschnittsalters der Erwerbsbevölkerung negativ auf ihre Produktivität aus.

746. Aus ökonomischer Perspektive sind solche Maßnahmen zur Steigerung des Potenzialwachstums geeignet, die sich positiv auf die Produktivität und die Anzahl der Arbeitskräfte auswirken. Vor dem Hintergrund des demografischen Übergangs kommt diesem Anliegen eine besondere Bedeutung zu. Im familienpolitischen Kontext sind dies insbesondere Maßnahmen, die entweder über die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit oder – perspektivisch – über eine zunehmende Realisierung bereits vorhandener Kinderwünsche von Paaren die **Anzahl der Erwerbspersonen erhöhen**. Produktivitätserhöhend dürften sich vor allem frühkindliche Bildungsinvestitionen auswirken, die zudem zu mehr Chancengleichheit beitragen.

Zur Erhöhung der Anzahl der Erwerbspersonen

747. Eine unzureichende Vereinbarkeit von Familie und Beruf behindert aktuell vor allem die Erwerbstätigkeit von Müttern. Dies bestätigen Studien, die unter anderem im Rahmen der Gesamtevaluation erstellt wurden und positive Effekte der öffentlich geförderten Kinderbetreuung auf das Arbeitsangebot von Müttern finden (Bonin et al., 2013; Müller et al., 2013; Rainer et al., 2013). Somit ist der **Ausbau der Ganztagsbetreuung** ein wichtiges, ökonomisch motiviertes Betätigungsfeld der Familienpolitik, auf dem bereits erste Erfolge erzielt wurden (Ziffern 737 ff.).

748. Daneben dürfte es aber im Gesamtgeflecht der zahlreichen ehe- und familienbezogenen Leistungen einige geben, die negative Arbeitsanreize entfalten und somit das mit der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf angestrebte Subziel der Familienpolitik „**Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit**" konterkarieren. Hier werden mit dem Ehegattensplitting, der beitragsfreien Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehepartnern und dem Familienleistungsausgleich vor allem finanziell bedeutende und mit dem Eltern- und dem Betreuungsgeld vor allem prominente familien- und ehebezogene Leistungen betrachtet.

749. So gehen vom **Ehegattensplitting** aufgrund der relativ hohen Grenzbelastung des Zweitverdieners negative Arbeitsanreize aus (Ziffern 640 ff.). Dies wurde bereits in zahlreichen Studien aufgezeigt (Steiner und Wrohlich, 2004). Der Übergang zur Individualbesteuerung wäre mit positiven und vergleichsweise großen Arbeitsmarkteffekten verbunden (Bonin et al., 2013; Fehr et al., 2013b; Müller et al., 2013). Nicht nur aus verfassungsrechtlichen Gründen ist der Übergang zur Individualbesteuerung nicht sinnvoll. Aus ökonomischer Sicht findet in einem Haushalt, ob als Familie, als Ehe oder als sonstige Lebensgemeinschaft konzipiert, ein Lastenausgleich statt. Im Sinne des **Subsidiaritätsprinzips** sorgen Ehe und Familie daher in erster Linie für die finanzielle Absicherung der einzelnen Familienmitglieder. Dies berücksichtigt der Staat in seiner Sozialpolitik, sodass ein einzelnes Familienmitglied ohne Einkommen keine staatlichen Zahlungen erhält, wenn das Einkommen des Haushalts über dem Existenzminimum liegt.

Wendet der Staat dieses Prinzip in der Sozialpolitik an, so muss dies **im Steuerrecht seine Entsprechung** haben. Soweit die Beteiligten füreinander wirtschaftlich einstehen, sollte dies

im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips steuerlich berücksichtigt werden. Der Staat kann nicht im Rahmen seiner Sozialpolitik auf einen solchen Lastenausgleich vertrauen, ihn bei der Besteuerung aber negieren. Dies bedeutet nicht notwendigerweise, dass der steuerlich zu berücksichtigende Lastenausgleich in der Familie so vollständig wie im Rahmen des Ehegattensplittings sein muss (Ziffer 634).

750. Möglich wäre beispielsweise der Übergang zu einem **Realsplitting**. Bei diesem können Ehepartner einen bestimmten Betrag aufgrund gegenseitiger Unterhaltsverpflichtungen wechselseitig übertragen. Für diese Variante der Besteuerung einer Ehe lassen sich ebenfalls positive Arbeitsmarkteffekte nachweisen. Diese sind aber bei weitem nicht so groß wie bei der Individualbesteuerung und hängen von der gewählten Höhe des zu übertragenden Betrags ab (Bonin et al., 2013; Müller et al., 2013).

751. Zudem hat die **beitragsfreie Mitversicherung** von nicht erwerbstätigen Ehepartnern in der GKV negative Arbeitsmarkteffekte (Bonin et al., 2013; Müller et al., 2013). Um dieser Problematik zu begegnen, wäre der Übergang zu der vom Sachverständigenrat präferierten Bürgerpauschale geeignet. Diese wird einkommensunabhängig erhoben und entfaltet somit nicht die mit einer lohnzentrierten Beitragsfinanzierung verbundenen negativen Anreizeffekte. Das Konzept der Bürgerpauschale sieht zudem vor, dass die beitragsfreie Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehegatten entfällt.

752. Der **Familienleistungsausgleich** umfasst die beiden Komponenten Kindergeld und Kinderfreibetrag (Ziffer 657). Aufgrund der Interaktion mit anderen Sozialleistungen, insbesondere dem Arbeitslosengeld II, kann das Kindergeld eine leichte Ausweitung der Arbeitsmarktbeteiligung bewirken, wie eine Mikrosimulationsstudie zeigt (Bonin et al., 2013). Diese Ausweitung betrifft insbesondere Alleinerziehende und Väter in Paarhaushalten. Sie resultiert daraus, dass das Kindergeld bei Bezug von Arbeitslosengeld II auf dieses angerechnet wird. Umgekehrt ist es voll einkommenswirksam, wenn das Arbeitslosengeld II nicht mehr bezogen wird. Insgesamt wird das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf von Kindergeld und Kinderfreibetrag kaum berührt. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine weitere Studie, in der ein hypothetischer Wegfall des Kindergelds auf das Arbeitsangebot von Müttern untersucht wird (Müller et al., 2013). Dabei werden lediglich geringe negative Effekte auf die Partizipationsquote und die durchschnittlichen Arbeitsstunden ermittelt. Diese lassen sich ebenfalls durch die Interaktion mit anderen Sozialleistungen, insbesondere dem Arbeitslosengeld II, erklären.

753. Die Auswirkungen des Elterngelds auf die Erwerbstätigkeit von Müttern sind dagegen nicht so eindeutig zu benennen. Im ersten Jahr nach der Geburt erhöht das **Elterngeld**, das als Lohnersatzleistung ausgestaltet ist, das verfügbare Einkommen der Familien und setzt somit – familienpolitisch gewünscht – negative Arbeitsanreize. So kann gezeigt werden, dass das Elterngeld zu einem Rückgang der Partizipationsquote und der durchschnittlichen Arbeitsstunden von Müttern im ersten Jahr nach der Geburt eines Kindes führt (Bonin et al., 2013). Für eine hypothetische Abschaffung des Elterngelds wird hingegen ein Anstieg der Partizipa-

tionsquote von Müttern festgestellt (Müller et al., 2013). Diese beiden Studien betrachten ausschließlich die Effekte des Elterngelds im ersten Jahr nach der Geburt.

754. Andere Studien, welche die Erwerbstätigkeit der Mutter im zweiten Jahr nach der Geburt in die Betrachtung einbeziehen, belegen dagegen für dieses Jahr im Vergleich zum Status quo ante positive Effekte auf die Erwerbstätigkeit von Müttern (Büchner et al., 2006; Wrohlich et al., 2012). Dabei kommt eine deskriptive Analyse zu dem Ergebnis, dass nach der Einführung des Elterngelds die Erwerbstätigkeit von Müttern mit und ohne Hochschulabschluss 15 Monate und 25 Monate nach der Geburt höher ist als vorher. Allerding sind die Effekte nur für **Mütter ohne Hochschulabschluss** und für den Zeitpunkt 15 Monate nach der Geburt statistisch signifikant (Wrohlich et al., 2012). Eine ökonometrische Analyse im Rahmen der Programmevaluation ergibt eine signifikant höhere Erwerbsbeteiligung für Mütter in Ostdeutschland und für Mütter mit niedrigerem Einkommen. Schließlich gehen im Vergleich zum Status quo ante gerade für diese Gruppe Erwerbsanreize aus, da sie durch die Einführung des Elterngelds im zweiten Jahr nach der Geburt ihres Kindes kein Erziehungsgeld mehr erhalten (Wrohlich et al., 2012).

755. Das **Betreuungsgeld** wiederum wirkt sich negativ auf die Arbeitsmarktpartizipation von Müttern aus. So wäre jede zweite Mutter, die in Teilzeit beschäftigt ist, bereit, sich ausschließlich der Kindererziehung zu widmen. Bei vollzeiterwerbstätigen Müttern wären die Einkommenseinbußen allerdings so groß, dass ein Betreuungsgeld von 150 Euro keine entsprechenden Anreize setzt (Beninger et al., 2009).

756. Im Gesamtgeflecht der ehe- und familienbezogenen Leistungen gibt es mit der subventionierten Kinderbetreuung also eine Leistung, die die **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** verbessert und somit zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit beiträgt. Gleichzeitig gibt es mit der beitragsfreien Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehegatten und dem Betreuungsgeld Maßnahmen, die negative Arbeitsanreize setzen und somit das familienpolitische Subziel „Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit" konterkarieren.

Zur Erhöhung der Fertilität

757. Zumindest perspektivisch, nämlich dann, wenn die nachkommenden Generationen mit etwa 20 Jahren in das Erwerbsleben einsteigen, wirkt sich eine **zunehmende Realisierung bereits bestehender Kinderwünsche von Paaren** positiv auf die Anzahl der Erwerbspersonen aus. Dies hätte wiederum langfristig einen positiven Effekt auf die wirtschaftliche Entwicklung und den materiellen Wohlstand in Deutschland.

758. Zuallererst ist ein Kinderwunsch eine **private Angelegenheit**. Sobald aber Paare aufgrund fehlender Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder anderer von staatlicher Seite beeinflussbarer Einflussfaktoren auf die Realisation bestehender Kinderwünsche verzichten, könnte familienpolitischer Handlungsbedarf angezeigt sein. Aus der ökonomischen Perspektive gilt dies insbesondere dann, wenn sich daraus positive Effekte für die Entwicklung des materiellen Wohlstands ergeben. Insofern ist es erfreulich, dass sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch die Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Kinder-

betreuung nicht nur positiv auf die Frauenerwerbstätigkeit auswirkt, sondern grundsätzlich die Erfüllung bestehender Kinderwünsche von Paaren positiv beeinflusst (Boll et al., 2013; Rainer et al., 2013).

759. Das **Elterngeld**, das für Geburten seit dem 1. Januar 2007 bezogen werden kann, wurde in erster Linie mit dem Ziel eingeführt, Familien bei der Sicherung ihrer Lebensgrundlage zu unterstützen, wenn sich die Eltern vorrangig um die Betreuung ihrer Kinder kümmern müssen (Bundesregierung, 2008). Es dürfte unstrittig sein, dass dieses Ziel erreicht wird. Gleichwohl wird der Erfolg oder Misserfolg des Elterngelds häufig an der Entwicklung der Geburtenzahlen festgemacht, die seit dem Jahr 2007 nicht mehr kontinuierlich fallen. Aufgrund des bisher noch begrenzten Wirkungszeitraums von sechs Jahren ist es heute allerdings schwierig, abschließend zu beurteilen, ob sich das Elterngeld positiv auf die Realisation bestehender Kinderwünsche von Paaren auswirkt.

760. In einer Umfrage aus dem Jahr 2007 gaben 19 % der Eltern mit einem Kind, das vor dem Jahr 2007 geboren wurde, an, dass dem Elterngeld eine große Bedeutung für die Entscheidung für weitere Kinder zukommt. Weitere 44 % sagten, dass das Elterngeld zumindest etwas Einfluss hat (RWI, 2007). Zudem legen internationale Studien nahe, „dass der Ausbau der Elternzeit mit einem hohen Elterngeld relativ zum Einkommen vor der Geburt in den skandinavischen Ländern einen positiven Effekt auf die Fertilität hatte“ (Boll et al., 2013). Insgesamt scheint eine mittlere Dauer der Elternzeit günstig für die Fertilität zu sein. Vor diesem Hintergrund spricht manches dafür, die abschließende Einschätzung des Elterngelds nach einem ausreichend langen Wirkungszeitraum abzuwarten, damit detaillierte Daten vorhanden sind, die eine gründliche Analyse ermöglichen. Wird diese Zielsetzung durch das Elterngeld nicht erreicht, könnte es angesichts der eher moderaten Effekte auf die Frauenerwerbstätigkeit gestrichen werden.

Zur Erhöhung der Produktivität durch Bildung

761. Zur Sicherung und Erhöhung des materiellen Wohlstands einer Gesellschaft ist der technische Fortschritt ein wichtiger Faktor. Seine Bedeutung nimmt noch einmal zu, wenn eine Gesellschaft demografischen Veränderungen ausgesetzt ist. Damit sich die Alterung und der Rückgang der Bevölkerung möglichst wenig auf die Einkommensentwicklung und den Lebensstandard einer Volkswirtschaft auswirken, ist die Steigerung der Produktivität der Erwerbstätigen entscheidend. Diese kann durch **Bildungsanstrengungen** über den gesamten Lebenszyklus hinweg positiv beeinflusst werden. Im hier vorliegenden familienpolitischen Kontext liegt der Fokus konsequenterweise auf den Bildungsanstrengungen zu Beginn des Lebenszyklus, also der frühkindlichen Bildung. Dieser kommt zudem eine besondere Bedeutung für die langfristige Humankapitalentwicklung zu (Ziffer 691).

762. Frühkindliche Bildung durch den Besuch einer öffentlich geförderten Kindertagesbetreuungseinrichtung ab einem Alter von zwei bis drei Jahren kann positive Effekte auf die adaptive Entwicklung (sprachliche Fertigkeiten, Alltagsfertigkeiten, motorische Fertigkeiten und soziale Beziehungen) von Kindern haben (Müller et al., 2013). Zudem zeigen die Autoren eine positive Korrelation zwischen der Betreuungsdauer und der adaptiven Entwicklung, die

für alle vier Bereiche signifikant ist. Insbesondere bei Kindern mit Migrationshintergrund sowie Kindern aus Niedrigeinkommenshaushalten lassen sich positive Effekte im adaptiven Verhalten beobachten, wenn der Besuch einer Tagesbetreuungseinrichtung bereits im Alter von zwei Jahren beginnt. Auch für die mittlere Frist können positive Effekte nachgewiesen werden. So verhalten sich Grundschüler mit Migrationshintergrund oder aus Haushalten mit Niedrigeinkommen sozialer, wenn sie vergleichsweise früher eine Betreuungseinrichtung besucht haben.

763. Eine weitere Studie kommt zu dem Ergebnis, dass zwei- bis dreijährige Kinder, die ausschließlich familiär betreut wurden, hinsichtlich ihres Wohlergehens signifikant schlechter abschneiden als Kinder, die halbtags oder ganztags eine Betreuungseinrichtung besuchen (Schölmerich et al., 2013). Dabei umfasst das „**Wohlergehen**“ Faktoren wie die Gesundheit, die adaptive Entwicklung, das Selbstvertrauen sowie das Empathievermögen. Bei der adaptiven Entwicklung zeigen sich signifikante Effekte, die insbesondere gegenüber den ausschließlich familiär betreuten Kindern ausgeprägt sind. Zugunsten der familiär betreuten Kinder lässt sich zugleich ein – allerdings etwas schwächerer – Effekt hinsichtlich der Gesundheit feststellen. Insgesamt sind die Unterschiede aber trotz hoher statistischer Signifikanz im Ausmaß ihrer Ausprägung gering.

764. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Studie in der die Auswirkungen des Thüringer Betreuungsgelds untersucht werden (Gathmann und Sass, 2012). Dieses Betreuungsgeld wurde zwischen dem 1. Juli 2006 und dem 31. Juli 2010 an Eltern von zweijährigen Kindern gezahlt, die ihre Kinder nicht in einer öffentlichen Kindertagesstätte betreuen ließen. Die Studie zeigt, dass zweijährige Kinder keine Vorteile aus einer verstärkten Betreuung zu Hause ziehen. Vielmehr ist es für diesen Fall so, dass zweijährige Mädchen (zumindest kurzfristig) eine niedrigere Sozialkompetenz und geringere Alltagsfähigkeiten aufweisen. Diese Asymmetrie zwischen den Geschlechtern findet sich in der internationalen Forschung. Demnach werden Mädchen besonders von der Betreuung in Kindertagesstätten begünstigt (Havnes und Mogstad, 2011 für Norwegen; Almond und Currie, 2011 für einen internationalen Überblick). Neben diesen positiven Effekten der frühkindlichen Bildung auf die adaptive Entwicklung lassen sich auch entsprechende Effekte auf den Bildungserfolg feststellen.

765. So zeigen einige Arbeiten, dass der Besuch einer Tagesbetreuungseinrichtung und die Dauer des Besuchs tendenziell die Wahrscheinlichkeit erhöhen, im weiteren Verlauf des Bildungszyklus ein Gymnasium zu besuchen (Fritschi und Oesch, 2008; Landvoigt et al., 2007; Seyda, 2009). Allerdings liegen hierzu widersprüchliche Ergebnisse vor. So finden Landvoigt et al. (2007), dass sich die Wahrscheinlichkeit reduziert, wenn die Kinderbetreuungseinrichtung ganztags besucht wird. Schlotter (2011) findet dagegen keinen statistisch nachweisbaren kausalen Effekt der Dauer des Besuchs einer Betreuungseinrichtung auf die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind später ein Gymnasium besucht.

Darüber hinaus kann Becker (2010) die Bedeutung des Kindergartenbesuchs für den Spracherwerb, insbesondere von türkischen Kindern in Deutschland, herausstellen. Im Kontext der Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU) konnte festgestellt werden, dass die

Leistungen der Kinder im Lesen mit der Dauer der Kindergartenzeit ansteigen. Ebenso konnte für einige Länder, unter anderem für Deutschland, ein signifikanter Leistungszuwachs für Leistungen in Mathematik, Naturwissenschaften und Orthographie ermittelt werden (Bos et al., 2003).

4. Fazit

766. Das Geflecht von familien- und ehebezogenen Leistungen in Deutschland ist unübersichtlich. Zudem existieren **Maßnahmen, die sich gegenseitig konterkarieren**. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass mit der Familienpolitik Ziele aus verschiedenen Bereichen erreicht werden sollen, mit denen wiederum unterschiedliche Subziele verfolgt werden. Bestes Beispiel hierfür ist das familienpolitische Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, mit dem zugleich das Subziel einer Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit verfolgt wird. An diesem Beispiel wird außerdem deutlich, dass Ziele und Subziele der Familienpolitik unterschiedlich motiviert sein können. Während das originäre Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in erster Linie als gesellschaftspolitisch motiviert angesehen werden kann, ist das Subziel Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit ökonomisch motiviert. Hinzu kommt, dass familienpolitische Instrumente gleichzeitig für politische Ziele – Beispiel Chancengleichheit – verwendet werden, die nicht originär der Familienpolitik zuzuordnen sind.

767. Aus der rein ökonomischen Perspektive sind vor allem eine Erhöhung des Humanvermögens und der materielle Wohlstand einer Gesellschaft, gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, relevant. Insofern ist es erfreulich, dass sich für beide Bereiche die institutionalisierte Kinderbetreuung als erfolgversprechendes Instrument herausgestellt hat. Schließlich gibt es zum einen Evidenz dafür, dass der frühzeitige Besuch einer Kindertageseinrichtung positive Effekte auf das Lernen hat. Diese Fähigkeit ist entscheidend, um einen erfolgreichen Bildungsweg einschlagen zu können. Zum anderen gibt es Evidenz, die unmittelbar darauf hinweist, dass sich der Besuch einer Kindertageseinrichtung positiv auf den weiteren Bildungsweg auswirkt. Insofern ist die **Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen** eine familienbezogene Leistung, welche die Chancengleichheit erhöht und sich durch verbesserte Ausbildungschancen langfristig ökonomisch günstig auswirken dürfte. Kurzfristig wirkt sie durch die höhere Erwerbsbeteiligung von Müttern im ökonomischen Sinne positiv. Insofern handelt es sich bei der öffentlich subventionierten Kinderbetreuung um eine familienpolitische Maßnahme, die dazu beitragen kann, die Auswirkungen des demografischen Wandels kurzfristig und langfristig abzuschwächen.

768. Diesen positiven Wirkungen des Besuchs einer Tagesbetreuungseinrichtung stehen aber entgegengesetzt wirkende Effekte anderer Maßnahmen gegenüber. So setzt beispielsweise das **Betreuungsgeld** Anreize, Kinder in ihren ersten drei Lebensjahren nicht in einer Kindertagesstätte betreuen zu lassen. Ähnliches gilt für die beitragsfreie Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehepartnern, von denen negative Arbeitsanreize für den Zweitverdiener – häufig die Frau – ausgehen. In der Folge könnten die Eltern aufgrund der resultierenden Möglichkeit der verstärkten familiären Betreuung auf den Besuch einer Kinderbetreuungseinrichtung verzichten. Das Kindergeld wiederum berührt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und da-

mit die Frauenerwerbstätigkeit dagegen nur marginal. Für eine abschließende Einschätzung des Elterngelds liegt noch keine hinreichende Evidenz vor.

769. In der Familienpolitik besteht also durchaus Handlungsbedarf: Zukünftig bedarf es vornehmlich eines **qualitätsorientierten Ausbaus der Ganztagsbetreuung**. Zu dessen Finanzierung wäre es zum einen denkbar, bereits für familienpolitische Maßnahmen eingeplante finanzielle Mittel umzuschichten. Zum anderen könnten die für den Ausbau der Ganztagsbetreuung notwendigen Mittel aus einer **Neuaufstellung der Bildungsfinanzierung** generiert werden. So wäre es sinnvoll, die heutige tertiäre Ausbildung durch die Einführung von Studiengebühren kostenpflichtig zu machen, während die frühkindliche Bildung, insbesondere ein verpflichtendes Vorschuljahr, kostenfrei angeboten werden könnte.

Darüber hinaus sollte von Maßnahmen, die im Hinblick auf die angestrebten Ziele wenig hilfreich sind, Stichwort: Betreuungsgeld, Abstand genommen werden. Die bereits für diese eingeplanten Mittel sollten zur **Konsolidierung** verwendet werden. Zusammen mit der Abschaffung des Betreuungsgelds dürfte sich so ab dem Jahr 2014 ein Betrag von etwa 2 Mrd Euro ergeben, den Bund, Länder, Gemeinden und die Sozialversicherungen zusammen einsparen könnten. Um diesen Betrag zu erreichen, wäre zusätzlich die Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen (§ 35a EStG) und das Streichen von Ausgleichsleistungen an Verkehrsbetriebe, die verbilligte Zeitkarten für Schüler und Auszubildende anbieten, notwendig.

Anhang zur Analyse der Einkommensverteilung: Datenbasis, Einkommenskonzepte und Verteilungsmaß

1. Datenbasis

770. Die mit diesem Jahresgutachten vorgelegte kurze Analyse der Einkommensverteilung in Deutschland basiert auf Daten des SOEP, einer **repräsentativen Wiederholungsbefragung** möglichst derselben privaten Haushalte. Diese werden seit dem Jahr 1984 jährlich retrospektiv unter anderem zu ihrem Einkommen und ihrer Lebenslage befragt. Seit dem Jahr 1990 enthält das Panel Haushalte aus Ostdeutschland; für die vorliegende Analyse werden diese aber erst ab dem Erhebungsjahr 1992 berücksichtigt. Das SOEP hatte im Erhebungsjahr 2012 einen Stichprobenumfang von gut 10 000 Haushalten und knapp 22 000 befragten Personen.

771. Das SOEP ist eine Haushaltsbefragung mit freiwilliger Teilnahme. Wie bei allen anderen Haushaltsbefragungen dieser Art dürften die auskunftswilligen Haushalte im SOEP überproportional den mittleren Einkommensbereichen angehören. Haushalte mit sehr niedrigen und sehr hohen Einkommen dürften hingegen weniger gut erfasst sein, sodass das SOEP vermutlich einen **Mittelstands-Bias** aufweist (Becker und Hauser, 2003). Um eine entsprechende Verzerrung am oberen Rand der Verteilung zu reduzieren, werden im SOEP seit dem Jahr 2002 mit einer gesonderten Stichprobe Hocheinkommensbezieher separat erfasst.

2. Einkommenskonzepte

772. Die Einschätzung der Einkommenssituation von Haushalten schwankt typischerweise mit dem der Analyse zugrundegelegten **Einkommenskonzept**. In der vorgelegten Analyse der Einkommensverteilung werden die Markteinkommen sowie die Haushaltsnettoeinkommen berücksichtigt: Die **Markteinkommen** der Haushalte setzen sich aus den Einkommen aus selbstständiger und abhängiger Erwerbstätigkeit sowie dem Einkommen aus Vermögen einschließlich privater Transfers zusammen. Um einen angemessenen Vergleich von Beamtengehältern und den sozialversicherungspflichtigen Einkommen der Arbeitnehmer zu gewährleisten, wird den Beamtengehältern ein fiktiver Arbeitnehmeranteil für nicht zu zahlende Sozialversicherungsbeiträge von 15 % zugeschlagen. Die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen bleiben bei der Ermittlung der Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit aber unberücksichtigt.

773. Die **Vermögenseinkommen** wiederum umfassen Kapitaleinkommen (Zinsen, Dividenden sowie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung) und den Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums. Bei diesem wird wie bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung der Finanzierungs- und Instandhaltungsaufwand wertmindernd berücksichtigt. Außerdem werden Einkünfte aus privaten Renten (unter anderem Renten aus privaten Rentenversicherungen, der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes sowie Betriebsrenten) bei der Ermittlung der Markteinkommen der Haushalte erfasst.

774. Durch den Abzug der Einkommensteuer und des Arbeitnehmeranteils der Pflichtbeiträge zu den Sozialversicherungen von den Markteinkommen sowie die Addition der Renten aus der GRV und der staatlichen Transfers zu den Markteinkommen werden die **Haushaltsnetto-**

einkommen berechnet. Folglich handelt es sich bei diesem nicht exakt um das verfügbare Einkommen eines Haushalts. Um dieses zu ermitteln, müssten noch Aufwendungen für freiwillige Versicherungen und für die private Altersvorsorge abgezogen werden.

775. Um eine personenbasierte Analyse der auf Haushaltsebene erhobenen Markt- und Haushaltsnettoeinkommen durchführen zu können und dabei die Skaleneffekte einer gemeinsamen Haushaltsführung sowie die verschieden hohen Bedarfe der einzelnen Haushaltsmitglieder zu berücksichtigen, wird eine **Äquivalenzgewichtung** vorgenommen. Die hierfür verwendete aktuelle (modifizierte) OECD-Skala weist dem Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1, allen weiteren Haushaltsmitgliedern ab einem Alter von 15 Jahren ein Gewicht von 0,5 und Kindern unter 15 Jahren ein Gewicht von 0,3 zu. Zur Ermittlung des Marktäquivalenzeinkommens oder des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens pro Haushaltsmitglied wird dementsprechend das Markteinkommen des Haushalts beziehungsweise das Haushaltsnettoeinkommen durch die Summe der Äquivalenzgewichte aller Haushaltsmitglieder geteilt.

776. Für eine international vergleichende Analyse werden Daten der OECD herangezogen. Die OECD verwendet allerdings mit dem **Einkommen vor und nach Steuern und Transfers** ein weiteres Einkommenskonzept. Bei seiner Berechnung werden die Einkommen aus abhängiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit sowie Kapitaleinkommen berücksichtigt. Letztere umfassen allerdings nur Zinsen, Dividenden sowie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums wird, anders als in der Verteilungsanalyse für Deutschland und das dort verwendete Konzept der Markt- und Haushaltsnettoeinkommen, nicht berücksichtigt.

3. Verteilungsmaß

777. Zur Analyse der Einkommensverteilung wird als Maß der Gini-Koeffizient herangezogen. Dieser nimmt bei vollständiger Gleichverteilung der Einkommen den Wert Null und bei vollständiger Ungleichverteilung den Wert Eins an. Er basiert auf dem Konzept der Lorenzkurve, die jeder Gruppe von Einkommensbeziehern, die zuvor nach ihrer Einkommenshöhe geordnet wurden, den auf sie entfallenden Anteil am Gesamteinkommen zuweist. Ermittelt wird der **Gini-Koeffizient** aus der Fläche zwischen der Lorenzkurve und der sich bei vollständiger Gleichverteilung ergebenden Geraden, indem der Wert dieser Fläche durch den Wert der Fläche unter dieser Gleichverteilungsgeraden dividiert wird. Der Gini-Koeffizient ist ein einfaches und hoch aggregiertes Verteilungsmaß mit dem Nachteil, dass es für unterschiedliche Verteilungen denselben Wert annehmen kann. Zudem reagiert er auf Veränderungen im mittleren Bereich der Einkommensverteilung besonders sensitiv.

Literatur zum Kapitel

Almond, D. und J. Currie (2011), Human capital development before age five, in: Card, D. und O. Ashenfelter (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics* 4B, Elsevier, Amsterdam, 1315-1486.

Arent, S. und W. Nagl (2010), A fragile pillar: Statutory pensions and the risk of old-age poverty in Germany, *FinanzArchiv* 66, 419-441.

Atkinson, A.B. und A. Brandolini (2011), *On the identification of the "middle class"*, ECINEQ Working Paper 2011-217, Society for the Study of Economic Inequality, Verona.

Auerbach, A.J. und L.J. Kotlikoff (1987), *Dynamic fiscal policy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Becker, B. (2010), Wer profitiert mehr vom Kindergarten? Die Wirkung der Kindergartenbesuchsdauer und Ausstattungsqualität auf die Entwicklung des deutschen Wortschatzes bei deutschen und türkischen Kindern, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 62, 139-163.

Becker, I. und R. Hauser (2003), *Anatomie der Einkommensverteilung*, Edition Sigma, Berlin.

Beninger, D., H. Bonin, M. Clauss, J. Horstschräer und G. Mühler (2009), *Fiskalische Auswirkungen sowie arbeitsmarkt- und verteilungspolitische Effekte einer Einführung eines Betreuungsgeldes für Kinder unter 3 Jahren*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Bien, W. et al. (2006), *Wer betreut Deutschlands Kinder?: DJI-Kinderbetreuungstudie*, Cornelsen Verlag Scriptor, Mannheim.

Blanden, J. (2013), Cross-country rankings in intergenerational mobility: A comparison of approaches from economics and sociology, *Journal of Economic Surveys* 27, 38-73.

BMAS (2012), *Das Rentenpaket*, Informationen für die Presse, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, 7. August.

BMBF (2009), *Gut angelegt. Das Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin.

BMFSFJ (2013a), *Politischer Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

BMFSFJ (2013b), *Gute Kinderbetreuung*, www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Kinder-und-Jugend/kinderbetreuung.html.

BMFSFJ (2004), Das *Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG)*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

BMGS (2003), *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission*, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Berlin.

Boll, C. et al. (2013*), Geburten und Kinderwünsche in Deutschland: Bestandsaufnahme, Einflussfaktoren und Datenquellen*, Gutachten für die Prognos AG, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Bonin, H. et al. (2013), *Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland – Endbericht*, Gutachten für die Prognos AG, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Bos, W., E.-M. Lankes, M. Prenzel, K. Schwippert, G. Walther und R. Valtin (2003), *Erste Ergebnisse aus IGLU: Schülerleistungen am Ende der vierten Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich*, Waxmann, Münster.

Breyer, F. und S. Hupfeld (2009), Fairness of public pensions and old-age poverty, *FinanzArchiv* 65, 358-380.

Büchner, C., P. Haan, C. Schmitt, C.K. Spieß und K. Wrohlich (2006), *Wirkungsstudie „Elterngeld“*, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 18, Berlin.

Bundesregierung (2008), *Bericht über die Auswirkungen des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes sowie über* die *gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung*, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 16/10770, Deutscher Bundestag, Berlin, 30. Oktober.

Burkhardt, C., M.M. Grabka, O. Groh-Samberg, Y. Lott und S. Mau (2013), *Mittelschicht unter Druck?*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Chau, T.W. (2012), Intergenerational income mobility revisited: Estimation with an income dynamic model with heterogeneous age profile, *Economics Letters* 117, 770-773.

Corak, M. (2013), Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility, *Journal of Economic Perspectives* 27, 79-102.

Corak, M. (2006), Do poor children become poor adults? Lessons from a cross country comparison of generational earnings mobility, *Research on Economic Inequality* 13, 143-188.

Cunha, F., J.J. Heckman, L. Lochner und D.V. Masterov (2006), Interpreting the evidence on life cycle skill formation, in: Hanushek, E. und F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education* 1, Elsevier, Amsterdam, 697-812.

Deutscher Bundestag (2003), *Stenografischer Bericht – 32. Sitzung*, Plenarprotokoll 15/32, Berlin, 14. März.

Deutsches Jugendinstitut (2013), *Die 45-Stunden-Woche für Kita-Kinder? Flexible und intensive Betreuungszeiten in der Diskussion*, http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=819&Jump1=LINKS&Jump2=15.

Fehr, H., M. Kallweit und F. Kindermann (2013a), Should pensions be progressive?, *European Economic Review* 63, 94-116.

Fehr, H., M. Kallweit und F. Kindermann (2013b), *Reforming familiy taxation in Germany – Labor supply* vs. *insurance effects*, CESifo Working Paper No. 4386, München.

Feld, L.P., M. Kallweit und A. Kohlmeier (2013), Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut: Makroökonomische Folgen und Verteilungseffekte, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, im Erscheinen.

Fritschi, T. und T. Oesch (2008), *Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland: Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Gathmann, C. und B. Sass (2012), *Taxing childcare: Effects on family labor supply and children*, IZA Discussion Paper No. 6440, Bonn.

Grabka, M.M. und J.R. Frick (2008), Schrumpfende Mittelschicht: Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?, *DIW Wochenbericht* 10/2008, 101-108.

Havnes, T. und M. Mogstad (2011), No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes, *American Economic Journal: Economic Policy* 3, 97-129.

Heckman, J.J. und D.V. Masterov (2007), *The productivity argument for investing in young children*, NBER Working Paper 13016, Cambridge.

Heien, T., K. Kortmann und C. Schatz (2007), *Altersvorsorge in Deutschland 2005*, Forschungsprojekt im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung Bund und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin.

Heineck, G. und R. T. Riphahn (2009), Intergenerational transmission of educational attainment in Germany – The last five decades, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 229, 36-60.

Hoenig, R. (2013), Wege zur Vereinheitlichung des Rentenrechts, *Sozialer Fortschritt* 62, 188-195.

Kallweit, M. und A. Kohlmeier (2012), *Zusatzbeiträge in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Weiterentwicklungsoptionen und ihre finanziellen sowie allokativen Effekte*, Arbeitspapier 06/2012, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, erscheint in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik.

Krenz, S., W. Nagl und J. Ragnitz (2009), Is there a growing risk of old-age poverty in east Germany?, *Applied Economics Quarterly* 60, 35-54.

Kumpmann, I., M. Gühne und H.S. Buscher (2012), Armut im Alter – Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 232, 61-83.

Landvoigt, T., G. Mühler und F. Pfeiffer (2007), *Duration and intensity of kindergarten attendance and secondary school track choice*, ZEW Discussion Paper No. 07-051, Mannheim.

Lengfeld, H. und J. Hirschle (2009), Die Angst der Mittelschicht vor dem sozialen Abstieg. Eine Längsschnittalayse 1984-2007, *Zeitschrift für Soziologie* 38, 379-398.

Marcus, J., E. Nemitz und C.K. Spieß (2013), Ausbau der Ganztagsschule: Kinder aus einkommensschwachen Haushalten im Westen nutzen Angebote verstärkt, *DIW Wochenbericht* 27/2013, 11-23.

Müller, K.-U. et al. (2013), *Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern*, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 73, Berlin.

Paldam, M. und G.T. Svendsen (2000), An essay on social capital: Looking for the fire behind the smoke, *European Journal of Political Economy* 16, 339-366.

Prenzel, M., J. Baumert und W. Blum (2005), *PISA 2003: Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland – Was wissen und können Jugendliche?*, Waxmann, Münster.

Pressman, S. (2010), The middle class throughout the world in the mid-2000s, *Journal of Economic Issues* 44, 243-262.

Pressman, S. (2007), The decline of the middle class: An international perspective, *Journal of Economic Issues* 41, 181-200.

Putnam, R. D. (2001), *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, Simon & Schuster, New York.

Rainer, H. et al. (2013), *Kinderbetreuung*, ifo Forschungsberichte 59, München.

RWI (2007), *Evaluation des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit – Zwischenbericht*, RWI Projektbericht, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Schlotter, M. (2011), *The effect of preschool attendance on secondary school track choice in Germany – Evidence from siblings*, ifo Working Paper No. 106, München.

Schnitzlein, D.D. (2009), Struktur und Ausmaß der intergenerationalen Einkommensmobilität in Deutschland, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 229, 450-466.

Schober, P.S. und C.K. Spieß (2013), Early childhood education activites and care arrangements of disadvantaged children in Germany, *Child Indicators Research* 6, 709-735.

Schölmerich, A., A. Agache, B. Leyendecker, N. Ott und M. Werding (2013), *Endbericht des Moduls Wohlergehen von Kindern*, Bericht im Auftrag der Geschäftsstelle Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland, Ruhr Universität Bochum, Essen.

Schütz, G., H.W. Ursprung und L. Wößmann (2008), Education policy and equality of opportunity, *Kyklos* 61, 279-308.

Seyda, S. (2009), Kindergartenbesuch und späterer Bildungserfolg, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 12, 233-251.

Simonson, J., N. Kelle, L.R. Gordo, M.M. Grabka, A. Rasner und C. Westermeier (2012), Ostdeutsche Männer um 50 müssen mit geringeren Renten rechnen, *DIW Wochenbericht* 23/2012, 3-13.

Steffen, J. (2013), Angleichung der Ost-Renten. Modelle für eine Vereinheitlichung des Rentenrechts in Deutschland, *Sozialer Fortschritt* 62, 195-203.

Steiner, V. und J. Geyer (2010), *Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – Eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland*, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 55, Berlin.

Steiner, V. und K. Wrohlich (2004), Household taxation, income splitting and labor supply incentives – A microsimulation study for Germany, *CESifo Economic Studies* 50, 541-568.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2005), *Zur Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung: Ein Konsensmodell*, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2004), *Nachhaltige Finanzierung der Renten- und Krankenversicherung*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2008), *Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes*, Gutachten Nr. 01/08 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

Wößmann, L. (2007), *Letzte Chance für gute Schulen*, ZS Verlag Zabert Sandmann, München.

Wrohlich, K. et al. (2012), *Elterngeld Monitor*, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 61, Berlin.

Literatur zum Minderheitsvotum

Fitzenberger, B. (2012), *Expertise zur Entwicklung der Lohnungleichheit in Deutschland*, Arbeitspapier 04/2012, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Schäfer, C. (2012), Wege aus der Knechtschaft der Märkte – WSI-Verteilungsbericht 2012, *WSI-Mitteilungen* 8/2012, 589-600.

ZEHNTES KAPITEL

Energiepolitik: Warten auf die dringend notwendigen Weichenstellungen

Das Wichtigste in Kürze

Vor etwas mehr als zwei Jahren wurde von der Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP die beschleunigte Energiewende ausgerufen. Bei der Umsetzung dieses Vorhabens, das letztlich auf einen kompletten Umbau des gesamten Systems der Energieversorgung abzielt, steht die Versorgung mit Elektrizität nach wie vor im Mittelpunkt: Insbesondere soll die Stromerzeugung auf Basis erneuerbarer Energien spätestens im Jahr 2050 mit mindestens 80 % den dominierenden Anteil darstellen. Dieses Großprojekt wird derzeit ohne ein schlüssiges Gesamtkonzept umgesetzt. Die zentrale nationale Großbaustelle ist, neben dem erforderlichen Netzausbau und -umbau, die Frage, wie die Kosten des Zubaus erneuerbarer Energien minimiert und das zukünftige Strommarktdesign so definiert werden können, dass gleichermaßen der Kapazitätsaufbau und -erhalt konventioneller Kraftwerke sichergestellt werden kann und der subventionsfreie Aufbau erneuerbarer Energien ermöglicht wird. Die klimapolitische Zielsetzung der Energiewende ist im nationalen Rahmen ohnehin nicht erreichbar.

Einzig im Bereich des Netzaus- und -umbaus wurden seit dem Sommer 2011 wichtige Weichenstellungen vorgenommen, die in der Lage sind, die bislang bestehenden Hemmnisse abzubauen und den zukünftigen Ausbau zu beschleunigen. Auf den weiteren Handlungsfeldern ist enttäuschend wenig bis gar nichts passiert. Das ist angesichts der zentralen Bedeutung der Energieversorgung für ein Industrieland wie Deutschland völlig inakzeptabel: Die Kosten der Förderung erneuerbarer Energien haben sich seit dem Jahr 2010 mehr als verdreifacht und stellen nunmehr einen der größten Subventionstatbestände in Deutschland dar.

Die Wirtschaftspolitik hat sich bisher lediglich um die Frage der Kostenverteilung gekümmert, statt um die zentrale Frage, wie die volkswirtschaftlichen Kosten des gesamtgesellschaftlichen Projekts Energiewende minimiert werden könnten. Verschwendete volkswirtschaftliche Ressourcen fehlen notwendigerweise an anderer Stelle. Daher muss jetzt dringend eine grundlegende Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) angestrengt werden. Angesichts des dramatischen Kostenanstiegs könnte ein Moratorium bei der Förderung die notwendige Atempause verschaffen, um ein konsistentes langfristiges Strommarktdesign festzulegen. Ein derartiges Konzept fehlt bislang ebenso wie die Einbettung der deutschen Energiewende in die Gegebenheiten des europäischen Strommarkts.

Statt des bisherigen nationalen Alleingangs muss die Energiewende in eine europäische klimapolitische Strategie eingebettet werden, die den globalen Herausforderungen des Klimawandels gerecht wird. Die deutsche Energiewende wird ohne eine derartige Einbettung den Klimawandel nicht einmal abmildern können. Deshalb sollte der Handel mit CO_2-Emissionszertifikaten zukünftig zum dominierenden Instrument der europäischen Klimapolitik ausgebaut werden, während auf zusätzliche, teilweise kontraproduktive Instrumente, wie die national ausgerichtete Förderung erneuerbarer Energien, weitgehend verzichtet werden sollte. Dafür müssten die Unzulänglichkeiten des EU-ETS (Europäisches CO_2-Zertifikatehandelssystem) beseitigt, der Zertifikatehandel auf weitere Sektoren ausgedehnt und die Emissionsgrenzen glaubwürdig über das Jahr 2020 hinaus fortgeschrieben werden.

Auf der internationalen Ebene scheint der Abschluss eines globalen Klimaschutzabkommens derzeit blockiert. Alternativ dazu sollte das europäische Handelssystem für Emissionszertifikate sukzessive globalisiert werden, um so eine ausreichend große Allianz für ein globales Klimaschutzabkommen zu schmieden. So könnten außereuropäische Länder aufgenommen und, falls nötig, mit Kompensationszahlungen zum Beitritt bewogen werden.

Energiepolitik: Warten auf die dringend notwendigen Weichenstellungen

778. Nachdem vor rund zwei Jahren die beschleunigte Energiewende eingeleitet wurde, sind die Fortschritte bei deren Umsetzung bescheiden ausgefallen, und es sind auch keine weiteren in Sicht. So gibt es noch immer **kein energiepolitisches Gesamtkonzept**, das sich auf eine Betrachtung des gesamten Systems der Energieversorgung stützt und die für die erfolgreiche Umsetzung dieses großen gesellschaftlichen Projekts erforderlichen Bausteine aufeinander abstimmt. Zudem fehlt weiten Teilen der Politik offenbar nach wie vor die Einsicht, dass mit der bisherigen Vorgehensweise erhebliche **volkswirtschaftliche Ressourcen verschwendet** wurden, die beim Streben nach Wohlfahrt und gesellschaftlichem Fortschritt an anderer Stelle fehlen werden. Die aktuelle Diskussion ist auf Verteilungsfragen, insbesondere die Diskrepanz zwischen den Endverbraucherpreisen für Privathaushalte und Industriekunden, verengt, statt die Frage zu behandeln, wie die Energiewende so umgesetzt werden könnte, dass sie volkswirtschaftliche Ressourcen möglichst schont.

779. Die energieökonomische Debatte hat mittlerweile klare Wege aufgezeigt, wie die Energiewende so angegangen werden kann, dass ihre **Kosten begrenzt** und somit die **gesellschaftliche Akzeptanz** für dieses große Investitionsprojekt erhalten bleiben könnten. Dazu gehört vor allem die Einsicht, dass dieses Vorhaben in eine europäische – und letztendlich globale – Strategie einzubetten ist und **nicht als deutscher Alleingang** betrieben werden sollte. In der Konsequenz sollte ein verbessertes Instrument des europaweiten Handels mit **CO_2-Emissionszertifikaten** künftig den Vorrang vor anderen Instrumenten erhalten, insbesondere vor der national ausgerichteten Förderung des Ausbaus der Stromerzeugungskapazitäten auf Basis von erneuerbaren Energiequellen. Viel wäre allerdings bereits gewonnen, wenn sich die deutsche Energiepolitik zu einer **Abkehr vom bisherigen Subventionsmechanismus** im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) entschließen könnte, dessen technologiespezifische und ausgesprochen marktferne Ausrichtung besonders seit dem Jahr 2009 zur Kostenexplosion bei den Strompreisen beigetragen hat.

I. Kaum Fortschritte im zweiten Jahr der Energiewende

780. Das im Rahmen der beschleunigten Energiewende des Jahres 2011 angestrebte Ziel, den Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch bis spätestens zum Jahr 2050 auf mindestens 80 % auszubauen, hat vor allem für das **System der Elektrizitätsversorgung** weitreichende Konsequenzen. Einen Eindruck von den zu lösenden Problemen gab bereits die starke Zunahme der Eingriffe in das Stromnetz, mit denen die Übertragungsnetzbetreiber Überlastungen und Spannungsabfälle im Winter 2011/12 verhinderten. Der Sachverständigenrat hat daher bereits seit dem Jahresgutachten 2011/12 auf die **drei Großbaustellen** der Energiewende hingewiesen. Dabei handelt es sich um (i) einen zügigen **Ausbau der Stromnetze**, um dem durch die Abschaltung der „Moratoriumsmeiler“ im Süden Deutschlands und den überwiegend auf den Norden Deutschlands konzentrierten Ausbau der erneuerbaren Energien entstandenen Nord-Süd-Transportbedarf Herr zu werden.

Einer Angebotslücke und der Gefahr eines Spannungsabfalls würde zudem durch (ii) den Aufbau von neuen und die Ertüchtigung von bestehenden **konventionellen Ersatzkapazitäten** vorgebeugt, die insbesondere die im Süden Deutschlands abgeschalteten Kernkraftwerke

ersetzen müssten. Ferner bedarf es (iii) einer grundlegenden Reform des Systems zur **Förderung der erneuerbaren Energien**, um eine weitere Kostenexplosion und, damit verbunden, den ungebremsten Anstieg der Strompreise zu vermeiden. Bislang hat die Politik jedoch allenfalls im Bereich des Netzausbaus begonnen, die Probleme anzugehen. Die angespannte Lage auf dem Strommarkt im Winter 2012/13 verdeutlichte erneut den dringenden Handlungsbedarf auf diesen drei Großbaustellen.

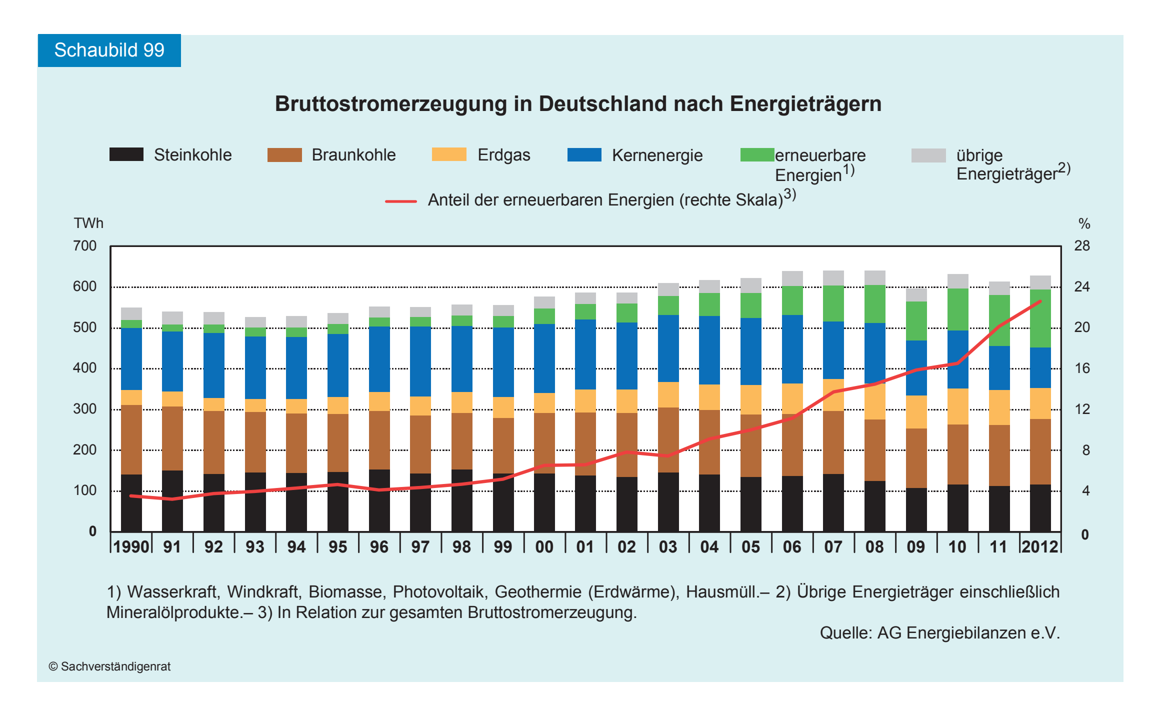
1. Erzeugungsmix und Stromaußenhandel

781. Im Jahr 2012 hat sich der Ausbau der erneuerbaren Energien im Bereich der Stromerzeugung dynamisch fortgesetzt. So stiegen die Nettokapazitäten zur Stromerzeugung aus solarer Strahlungsenergie um 30 % und zur Stromerzeugung aus landgestützter Windkraft (Onshore) um 5 %. Bei den konventionellen Erzeugungskapazitäten gab es hingegen im Vergleich zum Vorjahr nur geringfügige Veränderungen, mit Ausnahme der Braunkohlekraftwerke. Deren Stromerzeugungskapazität wurde um 1,4 GW (7 %) gegenüber dem Vorjahr ausgebaut, die Kapazität der Gaskraftwerke nur um 0,1 GW (0,3 %). Insgesamt wuchs die **Kapazität des deutschen Kraftwerksparks** im Jahr 2012 laut Kraftwerksliste der Bundesnetzagentur um 10,3 GW auf 178,3 GW. Hierbei ist jedoch zwischen jederzeit verfügbaren Kapazitäten und solchen Kapazitäten zu unterscheiden, bei denen die Fähigkeit zur Stromerzeugung von den Witterungsbedingungen abhängt („**dargebotsabhängige**“ Kapazitäten). Da der Ausbau der Erzeugungskapazität hauptsächlich durch die erneuerbaren Energien getrieben wurde, stieg die für die Systemstabilität wichtigere, nicht-dargebotsabhängige Kapazität um lediglich 1 GW auf insgesamt 102,7 GW.

782. Der Ausbau der Kapazitäten zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien schlug sich in den tatsächlich **erzeugten Strommengen** nieder. So nahm die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien im Jahr 2012 um 18,6 TWh auf insgesamt 142,4 TWh zu. Damit konnten die erneuerbaren Energien ihren Anteil an der Bruttostromerzeugung auf 22,6 % ausbauen. Ebenfalls einen deutlichen Anstieg verzeichnete die Stromerzeugung aus Braun- und Steinkohle, deren Beitrag zur Bruttostromerzeugung um insgesamt 14,7 TWh anstieg. Dies dürfte zum einen auf den fortgesetzten Preisverfall für die Emissionsrechte im Zertifikatehandel der Europäischen Union (EU-ETS) zurückzuführen sein, welche für die relativ CO_2-intensiven Kohlekraftwerke einen wichtigen Kostenfaktor darstellen. Zum anderen ging im Verlauf des Jahres 2013 der Preis für Steinkohle um fast 30 % zurück.

Somit haben die **grundlastfähigen Kohlekraftwerke** zumindest teilweise den Rückgang bei der Stromerzeugung aus der ebenfalls grundlastfähigen Kernenergie kompensiert. Bei letzterer war im Jahr 2012 erneut ein Rückgang um 8,5 TWh zu verzeichnen. Dies ist jedoch vor allem darauf zurückzuführen, dass die im März 2011 abgeschalteten Moratoriumsmeiler im Jahr 2012 zum ersten Mal über den gesamten Jahresverlauf hinweg keinen Strom mehr produziert haben (Schaubild 99).

783. Einen deutlichen Anstieg verzeichneten die **Nettostromexporte**, die im Jahr 2012 um 16,8 TWh gegenüber dem Vorjahr zunahmen. Bei einem leichten Rückgang der Stromimporte um 4,7 TWh ging der wesentliche Beitrag von einem Anstieg der Stromexporte aus, die



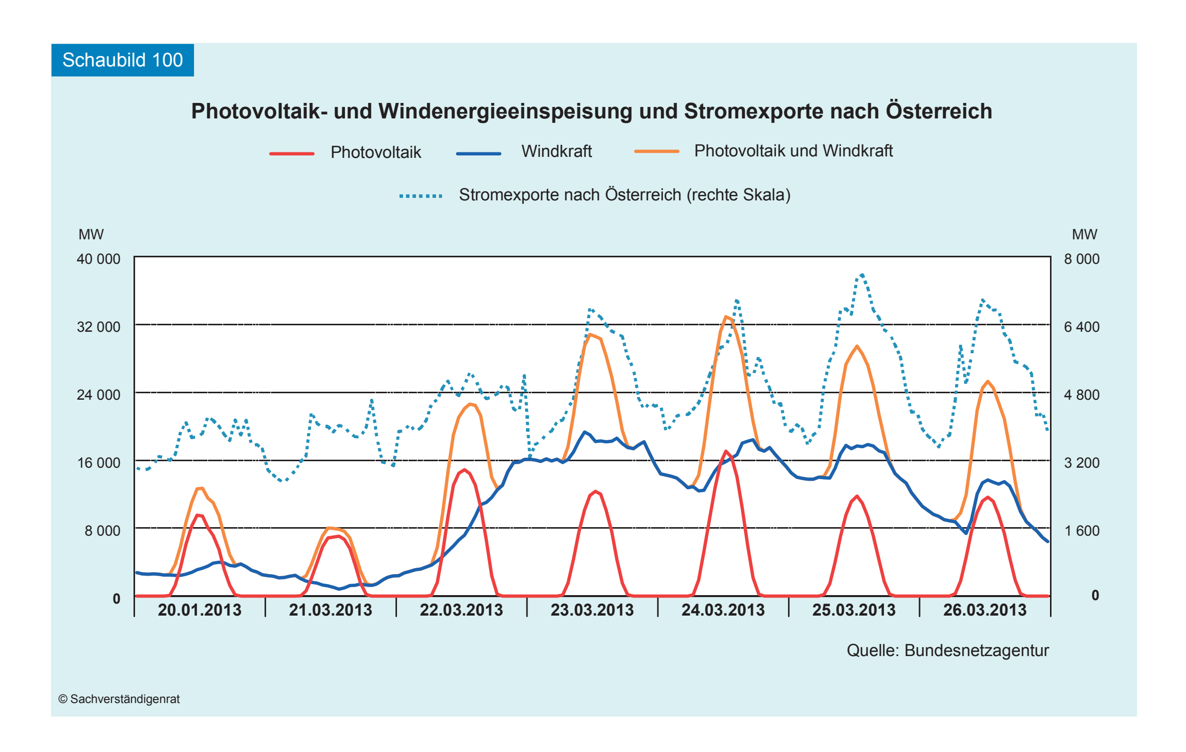
1) Wasserkraft, Windkraft, Biomasse, Photovoltaik, Geothermie (Erdwärme), Hausmüll.– 2) Übrige Energieträger einschließlich Mineralölprodukte.– 3) In Relation zur gesamten Bruttostromerzeugung.

Quelle: AG Energiebilanzen e.V.

den Wert aus dem Vorjahr um 12,0 TWh übertrafen. Dieser Anstieg dürfte in einem engen Zusammenhang mit der erneuten Ausweitung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien stehen. In der Vergangenheit hatte sich gezeigt, dass das inländische Stromsystem offensichtlich nur in der Lage ist, den verlässlichen, das heißt den unabhängig von der Witterung zur Verfügung stehenden Strom aus erneuerbaren Energien vollständig zu absorbieren. **Einspeisespitzen**, die auf eine außergewöhnlich hohe Sonnenschein- oder Windintensität zurückzuführen sind, scheinen hingegen größtenteils in das Ausland abtransportiert zu werden (JG 2012 Ziffern 438 ff.). Dieser Trend hat sich im Jahr 2012 fortgesetzt.

Der enge Zusammenhang zwischen der Einspeisung von aus erneuerbaren Energien erzeugtem Strom und den Stromexporten lässt sich anhand eines Wochenverlaufs des Stromaustausches zwischen Deutschland und Österreich veranschaulichen. Dabei fällt auf, dass die Stromexporte nach Österreich vor allem in jenen Zeiten angestiegen sind, in denen das deutsche Übertragungsnetz eine hohe Einspeisung aus erneuerbaren Energien verzeichnet hat (Bundesnetzagentur, 2013; Schaubild 100).

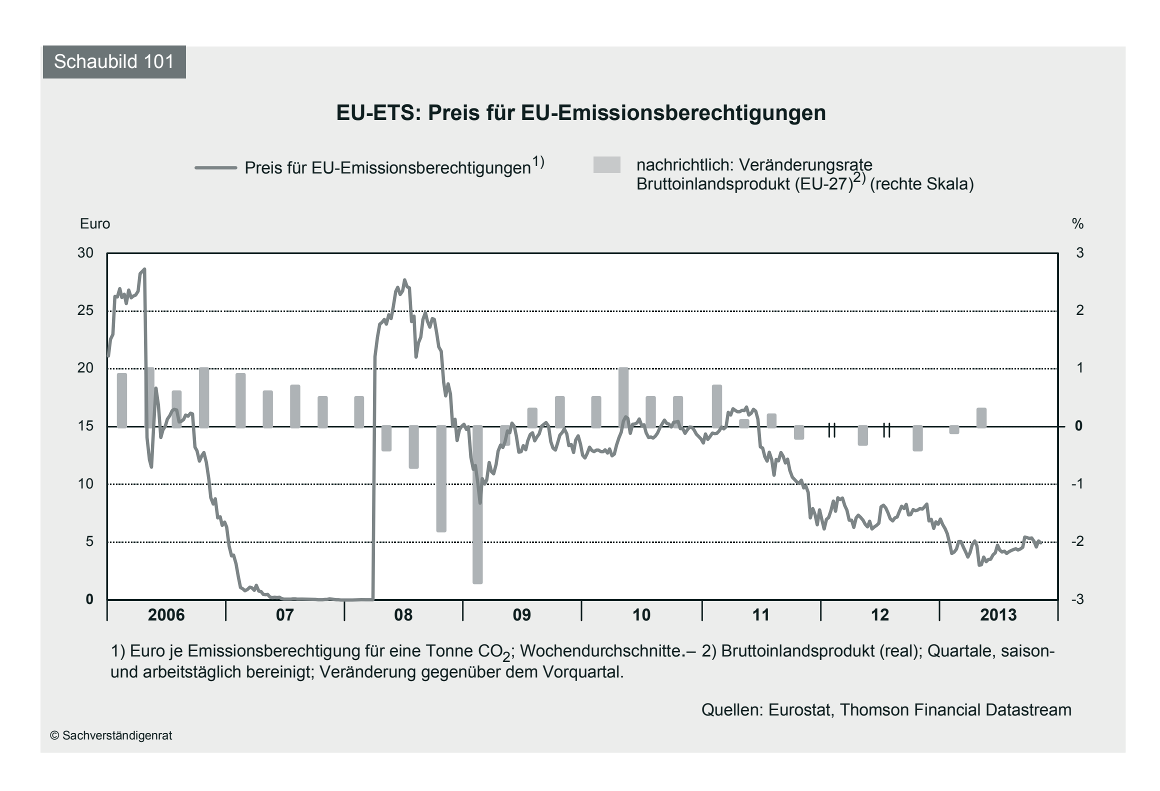
Insgesamt stieg der Stromexport im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um 12,0 TWh auf jetzt 66,8 TWh an, wobei die wesentlichen Abnehmer der Stromexporte die Niederlande, Österreich und die Schweiz waren, in die rund 77 % der Stromexporte gingen. Demgegenüber ging der Stromimport um 4,7 TWh zurück, auf jetzt 46,3 TWh. Dabei bezog Deutschland rund 66 % der Stromimporte aus Frankreich, Dänemark und der Tschechischen Republik. Nominal betrug der Exportüberschuss beim Strom im Jahr 2012 rund 1,4 Mrd Euro und stieg damit gegenüber dem Vorjahr um rund 1 Mrd Euro. Angesichts des hohen Subventionsvolumens kann dies allerdings nicht als Teil eines wirtschaftlichen Erfolgsmodells gewertet werden.



2. Strompreis und EEG-Umlage

784. Der **Großhandelspreis für Strom** ist im Jahr 2012 deutlich gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen. An der Strombörse in Leipzig fielen die jahresdurchschnittlichen Preise für Spitzenlast (EEX Phelix Peak) von 6,1 ct/kWh im Jahr 2011 auf 5,4 ct/kWh und für Grundlast (EEX Phelix Base) von 5,4 ct/kWh auf 4,6 ct/kWh. Für das Jahr 2013 zeichnet sich bislang ein weiterer Rückgang der Großhandelspreise ab, obschon aufgrund der unter Umständen starken Witterungsabhängigkeit der Preise hieraus derzeit noch keine endgültige Prognose abgeleitet werden kann. Der Rückgang der Großhandelspreise dürfte auf drei Faktoren zurückzuführen sein: Hierzu zählt erstens die **gesunkene Stromnachfrage**. So ist der Brutto-Inlandsstromverbrauch seit dem Jahr 2011 rückläufig. Zweitens drängt der steigende Anteil von zu äußerst geringen Grenzkosten erzeugtem **Strom aus erneuerbaren Energien** immer häufiger Kraftwerke mit höheren Grenzkosten aus dem Markt. Da auf dem Strommarkt zu jedem Zeitpunkt das zu den höchsten Grenzkosten produzierende Kraftwerk preisbestimmend ist, führt diese Entwicklung zu einem Rückgang des durchschnittlichen Strompreises (Merit-Order-Effekt).

Drittens hat sich der anhaltende **Preisverfall bei den Emissionsberechtigungen** im EU-ETS in den Jahren 2012 und 2013 fortgesetzt. In der ersten Hälfte des Jahres 2013 lag der Preis für eine Emissionsberechtigung um durchschnittlich 3 Euro/t CO_2 unter dem Preis des Vorjahres (Schaubild 101). Geht man vereinfachend von einer durchschnittlichen CO_2-Intensität der deutschen Stromerzeugung von 0,575 kg/kWh aus und unterstellt ferner, dass im Durchschnitt 80 % der durch den Zertifikatepreis bedingten Opportunitätskosten auf den Strompreis überwälzt werden, dann hätte der Rückgang des durchschnittlichen Zertifikatepreises um



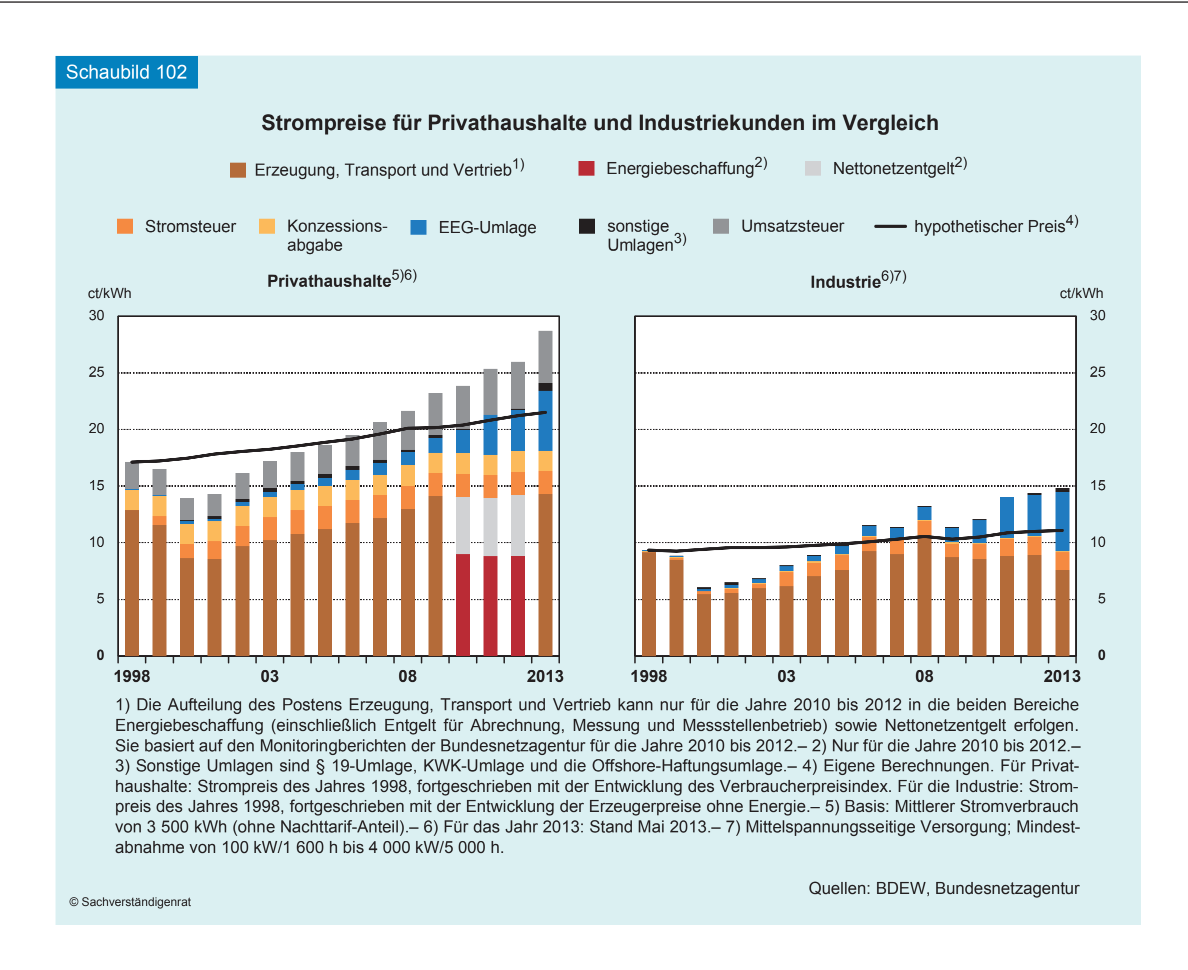
3 Euro/t CO_2 entsprechend mit bis zu rund 1,4 ct/kWh zum Rückgang des Strompreises beigetragen (zur Berechnung siehe Frondel et al., 2011).[1]

785. Trotz des Rückgangs der Großhandelspreise seit dem Jahr 2011 sind die **Endverbraucherpreise für Strom** im Jahr 2012 weiter gestiegen. Dies liegt einerseits daran, dass die Stromversorger die Preise ihrer Kunden nicht im Einklang mit den geringeren laufenden Erzeugungskosten abgesenkt haben. Sowohl für den typischen Privathaushalt als auch für ein repräsentatives Industrieunternehmen blieben die für Erzeugung, Transport und Vertrieb in Rechnung gestellten Kosten in etwa unverändert gegenüber dem Jahr 2011 (Schaubild 102). Für das Jahr 2013 zeichnet sich lediglich für die Industrieunternehmen diesbezüglich ein Rückgang ab.

Der wesentliche Grund für den Anstieg der Endverbraucherpreise liegt jedoch in der Anhebung der weiteren Preisbestandteile. Insbesondere ist dies die **EEG-Umlage**, mit der die Stromkunden den Ausbau der noch nicht wettbewerbsfähigen erneuerbaren Energien subventionieren. Zum Jahresbeginn 2013 wurde diese Umlage um 1,7 ct/kWh auf 5,3 ct/kWh angehoben. Ebenso stiegen die Netzentgelte und weitere vom Endverbraucher zu tragende Umlagen weiter an, etwa die neu hinzugekommene Umlage für die Überwälzung der Haftungsrisiken von Offshore-Windanlagen (JG 2012 Ziffern 450 ff.).

---

[1] Allerdings hat sich der Erzeugungsmix in den vergangenen Jahren deutlich verändert, weshalb von einer niedrigeren durchschnittlichen CO_2-Intensität ausgegangen werden müsste und damit der Einfluss der Zertifikatepreise auf den Strompreis derzeit vermutlich geringer ausfallen dürfte.



1) Die Aufteilung des Postens Erzeugung, Transport und Vertrieb kann nur für die Jahre 2010 bis 2012 in die beiden Bereiche Energiebeschaffung (einschließlich Entgelt für Abrechnung, Messung und Messstellenbetrieb) sowie Nettonetzentgelt erfolgen. Sie basiert auf den Monitoringberichten der Bundesnetzagentur für die Jahre 2010 bis 2012.– 2) Nur für die Jahre 2010 bis 2012.– 3) Sonstige Umlagen sind § 19-Umlage, KWK-Umlage und die Offshore-Haftungsumlage.– 4) Eigene Berechnungen. Für Privathaushalte: Strompreis des Jahres 1998, fortgeschrieben mit der Entwicklung des Verbraucherpreisindex. Für die Industrie: Strompreis des Jahres 1998, fortgeschrieben mit der Entwicklung der Erzeugerpreise ohne Energie.– 5) Basis: Mittlerer Stromverbrauch von 3 500 kWh (ohne Nachttarif-Anteil).– 6) Für das Jahr 2013: Stand Mai 2013.– 7) Mittelspannungsseitige Versorgung; Mindestabnahme von 100 kW/1 600 h bis 4 000 kW/5 000 h.

Quellen: BDEW, Bundesnetzagentur

786. Die Höhe der EEG-Umlage für das Jahr 2014 wurde am 15. Oktober 2013 von der Bundesnetzagentur bekanntgegeben. Die Umlage steigt erneut an, und zwar von 5,28 ct/kWh auf nunmehr 6,24 ct/kWh. Der Anstieg der EEG-Umlage ist zumindest teilweise durch den Rückgang des Börsenpreises für Strom bedingt. Da sich die Höhe der EEG-Umlage nach der Differenz aus Vergütungszahlungen und dem Börsenpreis für Strom richtet, führen sinkende Strompreise zu einer höheren Umlage. Insgesamt bedeutet dies für einen Vierpersonenhaushalt mit einem jährlichen Durchschnittsverbrauch von 3 500 kWh eine jährliche Zusatzbelastung von rund 39,15 Euro inklusive Umsatzsteuer. Darin sind nicht die indirekten Kosten enthalten, die dadurch entstehen, dass die Endverbraucherpreise vieler Güter und Dienstleistungen ebenfalls steigen dürften, weil die höheren Stromkosten durch die Produzenten teilweise oder gänzlich überwälzt werden.

787. Um die Wettbewerbsfähigkeit stromintensiver Unternehmen durch die EEG-Umlage nicht zu gefährden, gewährt das EEG Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und Schienenbahnen durch die **Besondere Ausgleichsregelung (BesAR)** weitreichende Ausnahmen von der EEG-Umlage. Diese Ausnahmeregelungen wurden zuletzt im Rahmen der EEG-Novelle aus dem Jahr 2011 erweitert (EEG 2012). Demnach haben Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes einen Anspruch auf eine Ausnahmeregelung, bei denen die Stromkosten mindestens 14 % (zuvor 15 %) der Bruttowertschöpfung ausmachen und die abgenommene Strommenge 1 GWh (zuvor 10 GWh) übersteigt. Für den Strombezug über 1 GWh bis ein-

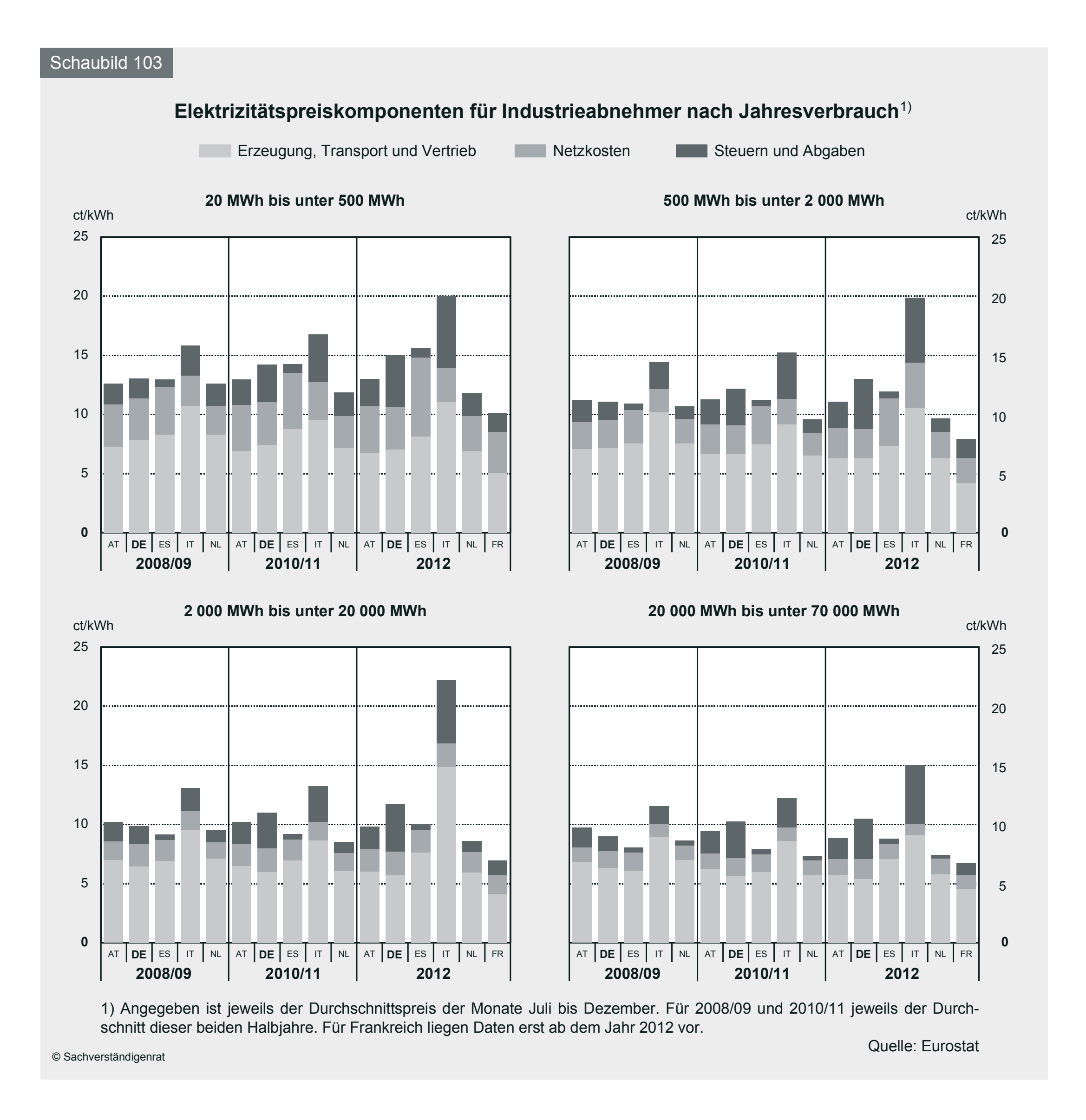
schließlich 10 GWh beträgt die EEG-Umlage 10 % ihrer regulären Höhe, für den Strombezug über 10 GWh bis einschließlich 100 GWh ist sie auf 1 % ihres regulären Wertes begrenzt und für den Strombezug über 100 GWh müssen 0,05 ct/kWh gezahlt werden (JG 2012 Ziffer 449, Kasten 16).

788. Die Sinnhaftigkeit der Ausnahmen von der EEG-Umlage für große industrielle Verbraucher erschließt sich im internationalen Vergleich. Betrachtet man die Kosten des Bezugs von Elektrizität für Industriekunden bei unterschiedlichen Jahresabnahmemengen, so zeigt sich, dass in Deutschland über alle Verbrauchergruppen hinweg der jeweils durchschnittliche Endabnahmepreis zwischen den Jahren 2009 und 2012 stark angestiegen ist, während der Börsenstrompreis zurückging. Der im Zeitablauf deutlich erhöhte Betrag der Steuern und Abgaben, der für den Anstieg insgesamt verantwortlich ist, wird jeweils absolut betrachtet kleiner, je größer die Verbrauchsmengen sind. Im **europäischen Vergleich** lagen die Strompreise in den Jahren 2008 und 2009 über alle Abnahmemengen hinweg ungefähr auf dem Niveau anderer Länder, nur Italien nahm mit den im Vergleich absolut höchsten Strompreisen einen Sonderplatz ein. Für Frankreich liegen erst seit dem Jahr 2012 entsprechende Zahlen vor, die allerdings verdeutlichen, dass Frankreich aufgrund der verwendeten Konstellation an Energieträgern die günstigsten Strompreise aufweist.

Im Zeitverlauf sind die Abnahmepreise in Deutschland über alle Gruppen hinweg so stark angestiegen, dass Deutschland nunmehr in der hier ausgewiesenen Ländergruppe, mit Ausnahme der Gruppe der Kleinverbraucher, die nach Italien **höchsten Abnahmepreise** aufweist (Schaubild 103). Im Fall der stromintensiven Großverbraucher machen die Beschaffungskosten und damit der Börsenstrompreis einen weit größeren Anteil an den gesamten Stromkosten aus, weshalb sich die sinkenden Börsenpreise für diesen Verbraucherkreis deutlich kostendämpfender auswirken als für die Verbraucher mit kleineren Abnahmemengen (EWI, 2012).

789. Diese im internationalen Vergleich zu verzeichnende Entwicklung wurde also keineswegs durch die vor allem für Großabnehmer geltende besondere Ausgleichsregelung des EEG gestoppt, sondern lediglich abgemildert. Der Verzicht auf die besondere Ausgleichsregelung hätte demnach die Kostennachteile deutscher Unternehmen, die im **internationalen Wettbewerb** stehen, weiter verstärkt. Gerade die Großverbraucher in den energieintensivsten Wirtschaftsbereichen wären davon betroffen. Wenngleich der dadurch ausgelöste Kostenanstieg vermutlich nicht zur sofortigen Stilllegung von Anlagen führen würde, so kann man dennoch davon ausgehen, dass Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen geringer ausfielen.

Ein solcher „schleichender“ Rückzug von energieintensiven Unternehmen würde, wegen der langen Nutzungsdauer vieler Anlagen, dann erst nach mehreren Jahren sichtbar werden und zum Fehlschluss verleiten, nachteilige Wirkungen höherer Strompreise würden ausbleiben. Da die betroffenen energieintensiven Unternehmen zumeist am Anfang der **industriellen Wertschöpfungsketten** angesiedelt sind, könnten die tatsächlichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines Rückzugs dieser Unternehmen weit größer sein, weil die in Deutschland ansässigen Unternehmen der nachgelagerten Wertschöpfungsstufen sich möglicherweise ebenfalls aus Deutschland (teilweise) zurückzögen (Döhrn und Janßen-Timmen, 2012).



790. Diese Stützung der deutschen Industrieunternehmen – und der mit ihnen verbundenen Arbeitsplätze – hat ihren Preis. Durch die Gewährung einer jeden Ausnahme im Rahmen der BesAR steigt automatisch die **Belastung der nicht-privilegierten Stromkunden**, da die mit der Förderung der erneuerbaren Energien verbundenen Kosten auf eine entsprechend geringere Strommenge umgelegt werden müssen. Im Jahr 2013 haben die Ausnahmeregelungen bei der Festlegung der EEG-Umlage (gemäß der seinerzeitigen Prognose) zu einer Zusatzbelastung der nicht-privilegierten Stromkunden in Höhe von rund 1 ct/kWh geführt.

791. Im Zusammenhang mit der zu Beginn des Jahres 2013 wirksam gewordenen Erhöhung der EEG-Umlage wurde vor allem kontrovers diskutiert, welchen Beitrag die im Jahr 2012 wirksam gewordene Ausweitung der Ausnahmeregelungen zum Anstieg der EEG-Umlage geleistet hat. Die Erweiterung des Kreises der anspruchsberechtigten Unternehmen hat in der Tat zu einem deutlichen Anstieg der beantragten und bewilligten Anträge auf Begrenzung der EEG-Umlage geführt. Nach Angaben der für die Bearbeitung der Anträge zuständigen Bun-

desagentur für Ausfuhrkontrolle (BAFA) gilt im Jahr 2013 für 2 245 Unternehmen eine begrenzte EEG-Umlage. Im Vorjahr betraf dies noch lediglich 822 Unternehmen. Dementsprechend ist die privilegierte Strommenge ebenfalls angestiegen, und zwar von 85 TWh im Jahr 2012 auf 94 TWh im Jahr 2013. Für die nicht-privilegierten Stromverbraucher ergibt sich aus den Änderungen der Ausnahmeregelungen für das Jahr 2013 allerdings **nur eine geringe Zusatzbelastung** von netto 0,04 ct/kWh (BMU und BAFA, 2013).

792. Angesichts der Tatsache, dass die im Rahmen der BesAR gewährten Ausnahmen die EEG-Umlage insgesamt nur mit rund 1 ct/kWh belasten, ließe sich weder mit einer Einschränkung noch mit einer vollständigen Abschaffung der Ausnahmen die Belastung der Stromkunden durch das EEG merklich senken. Zudem ist zu bedenken, dass die Ausnahmeregelungen für energieintensive Unternehmen **aus wirtschaftspolitischer Sicht sinnvoll** sind. Allerdings ist zu hinterfragen, ob sich die im Zuge der EEG-Novelle des Jahres 2011 vorgenommene erneute Ausweitung der Ausnahmetatbestände gelohnt hat. Diese Ausweitung hat nicht nur zu einem **höheren bürokratischen Aufwand** geführt, sondern erlaubt vor allem breit gestreuten Partikularinteressen, für sich Sondervorteile herauszuhandeln.

3. Versorgungssicherheit

793. Die dauerhafte Stilllegung der Moratoriumsmeiler im Jahr 2011 führte zu einem abrupten Rückgang der Stromerzeugungskapazitäten im Süden Deutschlands. Zusammen mit dem überwiegend auf den Norden konzentrierten Ausbau der Windenergie ergab sich hieraus ein **erhöhter Transportbedarf** vom Norden in den Süden. Bis zum Aufbau ausreichender Ersatzkapazitäten und einem Ausbau des Stromnetzes kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass es zu Transportengpässen und Problemen bei der Spannungshaltung kommt und bei hoher Last und ungünstigen Witterungsbedingungen die Netzstabilität an ihre Grenzen stößt. Im Winter 2011/12 waren tatsächlich **kritische Netzsituationen** eingetreten, die häufig mit einer hohen Einspeisung aus Windenergie-Anlagen und einer maximalen Auslastung der Kapazitäten im Süden Deutschlands zusammenfielen.

794. Im Vergleich dazu verlief der Winter 2012/13 etwas weniger angespannt. Hierzu trugen einerseits die weniger häufig als im Vorjahr aufgetretenen Witterungsextreme bei. Andererseits ist es den Übertragungsnetzbetreibern inzwischen gelungen, die Netze durch technische Erweiterungen robuster zu machen (Bundesnetzagentur, 2013, Seite 21). Dennoch kam es nach Angaben der Bundesnetzagentur an einigen Tagen zu **Belastungssituationen**, die nur durch teilweise umfangreiche Eingriffe der Übertragungsnetzbetreiber beherrscht werden konnten. Die Übertragungsnetzbetreiber hatten zudem erneut **Reservekapazitäten** in Höhe von 2,4 GW in Süddeutschland und Österreich kontrahiert, auf die jedoch, anders als im Vorjahr, nicht zurückgegriffen werden musste. Der im Vergleich zum Vorjahr höher eingeschätzte Bedarf an Reservekraftwerken war darauf zurückzuführen, dass in Süddeutschland zwei Kraftwerke vom Markt genommen wurden. Insgesamt hat sich die Anzahl der **kritischen Netzsituationen** im Winter 2012/13 etwa auf dem Niveau des Vorjahres stabilisiert.

Diese Entwicklung lässt sich beispielsweise anhand der Häufigkeit der Eingriffe in das Netz erkennen, welche die Übertragungsnetzbetreiber veranlassen mussten, um Störungen des

Elektrizitätsversorgungssystems zu vermeiden. Während im Winter 2011/12 noch ein starker Anstieg dieser sogenannten Redispatch-Maßnahmen zu verzeichnen war, stabilisierte sich die Anzahl der notwendigen Eingriffe im Winter 2012/13 auf dem erhöhten Niveau des Vorjahres, wenngleich es zu Verschiebungen zwischen den einzelnen Netzelementen kam (Tabelle 30).

Tabelle 30

Redispatch-Maßnahmen auf ausgewählten Netzelementen

Betroffenes Netzelement	Anzahl der Stunden, in denen Redispatch-Maßnahmen ergriffen wurden		
	Winter[1)] 2010/11	Winter[1)] 2011/12	Winter[1)] 2012/13
Remptendorf (Thüringen) – Redwitz (Bayern)	805	2 000	983
Wolmirstedt (Sachsen-Anhalt) – Helmstedt (Niedersachsen)	183	326	121
UW Kriegenbrunn (Bayern)	1	308	2
Lehrte (Niedersachsen) – Mehrum (Niedersachsen)	34	212	1 564
Vierraden (Brandenburg) – Krajnik (Polen)	1	177	157
UW Conneforde (Niedersachsen)	1	102	214
Röhrsdorf (Sachsen) – Hradec (Tschechische Republik)	1	57	1
Pulgar-Vieselbach/Eisenach (Thüringen) – Mecklar (Thüringen)	78	50	6
Audorf (Schleswig-Holstein) – Hamburg	104	0	…
Pulgar-Vieselbach	…	0	346
Insgesamt	**1 208**	**3 232**	**3 394**

1) Jeweils 1. Oktober bis 31. März.

Quelle: Bundesnetzagentur

795. Obwohl die Anzahl der angespannten Netzsituationen somit im Winter 2012/13 nicht erneut gestiegen ist, kann nicht mit einer Normalisierung der Situation gerechnet werden, bis die konventionellen Stromerzeugungskapazitäten in Süddeutschland erweitert und zugleich beim Netzausbau deutliche Fortschritte erzielt worden sind. Vor allem aufgrund der erforderlichen Neu- und Ersatzinvestitionen in den **konventionellen Kraftwerkspark**, der trotz des Ausbaus der erneuerbaren Energien weiterhin notwendig ist, um die Stromversorgung in Phasen geringer Sonneneinstrahlung und windschwacher Zeiten zu sichern, sind in erster Linie die Kraftwerksbetreiber mit der Forderung nach einer **Änderung des Marktdesigns** auf dem Strommarkt an die Politik herangetreten. Demnach soll nicht mehr allein die Produktion von Strom, sondern zusätzlich das **Bereithalten von Kapazität** vergütet werden. Damit soll gesichert werden, dass der Betrieb konventioneller Kraftwerke dann noch rentabel möglich ist, wenn sie angesichts eines steigenden Anteils erneuerbarer Energien weniger ausgelastet sind.

796. Der Sachverständigenrat hat sich im Jahresgutachten 2012/13 kritisch zu diesem Vorschlag geäußert. Zwar kann es auf liberalisierten Strommärkten (Energy-Only-Märkten) theoretisch zu einem Marktversagen in dem Sinne kommen, dass der Strompreis in Zeiten hoher Nachfrage nicht weit genug ansteigt, damit flexible Kraftwerke mit hohen Grenzkosten einen positiven Deckungsbeitrag erwirtschaften können (Cramton und Stoft, 2005; Cramton und Ockenfels, 2011, 2012). Allerdings gibt es bislang **keine ausreichenden Anzeichen** dafür,

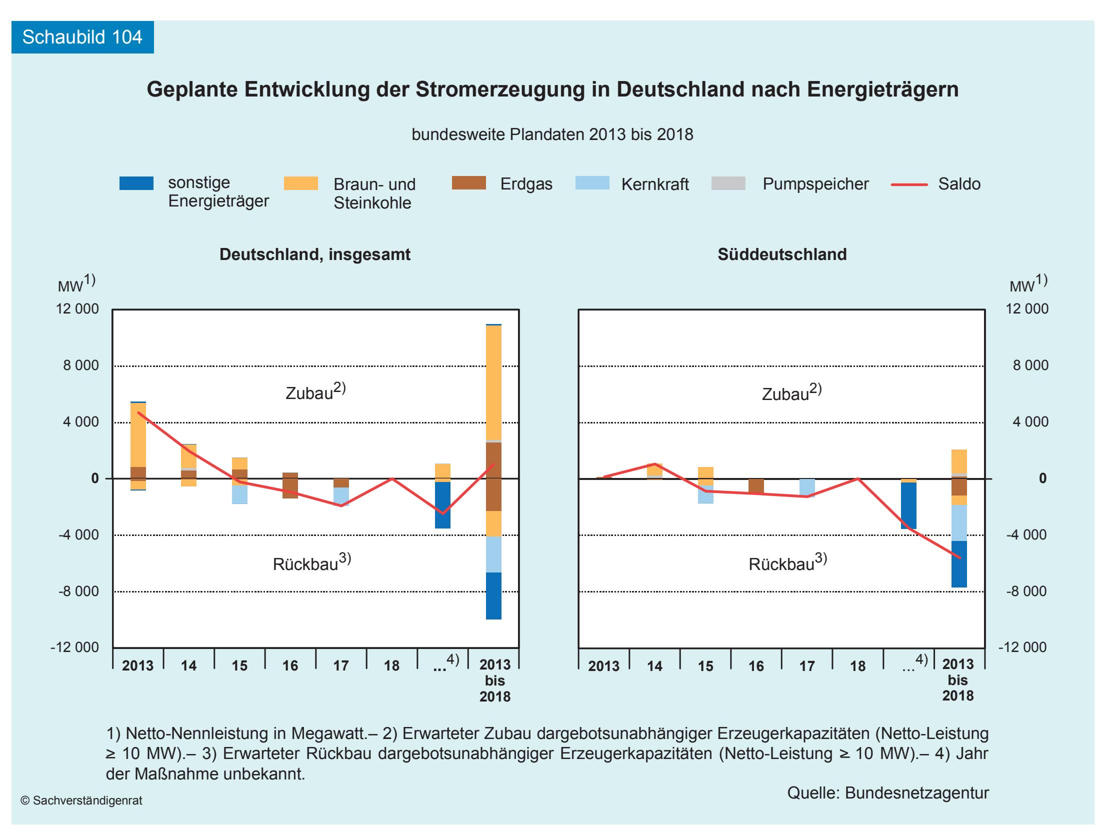
dass diese Form des Marktversagens auf dem deutschen Strommarkt vorliegt (JG 2012 Ziffern 473 ff.).

797. Ein solches Marktversagen lässt sich bislang ebenfalls nicht an den laufenden Erhebungen der Bundesnetzagentur über den Zu- und Rückbau von Kraftwerken mit einer Leistung von mindestens 10 MW ablesen. Diese Daten deuten zumindest auf Bundesebene mittelfristig nicht auf einen Rückgang der installierten Kapazitäten hin. Bis zum Jahr 2018 ist derzeit mit Rückbauten von 9,98 GW zu rechnen, die überwiegend bei Kern- und Gaskraftwerken geplant sind. Diese erwarteten Rückbauten werden jedoch nach derzeitigem Stand durch für den gleichen Zeitraum geplante Zubauten, überwiegend im Bereich der Braun- und Steinkohlekraftwerke, kompensiert. Da es sich lediglich um geplante Zubauten handelt, ist nicht sicher, ob sie tatsächlich zugebaut werden. Ein gänzlich anderes Bild ergibt sich jedoch bei einer **regionalen Betrachtung** der zu erwartenden Kapazitätsentwicklung. Für Süddeutschland ist derzeit im Zeitraum der Jahre 2013 bis 2018 ein Rückgang der installierten Netto-Kapazitäten von insgesamt 7,68 GW zu erwarten, der ungefähr zur Hälfte auf die bereits vollzogene oder geplante Abschaltung von Kernkraftwerken zurückzuführen ist (Schaubild 104).

Insgesamt bleibt dadurch der bereits im Jahresgutachten 2012/13 diagnostizierte regionale Zubaubedarf in Süddeutschland weiter bestehen. Aufgrund der allgemeinen Knappheit an Erzeugungsanlagen in Süddeutschland weist die Bundesnetzagentur darauf hin, dass dort weitere Stilllegungen von Kraftwerken die Systemsicherheit gefährden würden. Erst nach erfolgtem Netzausbau könnten daher wieder Stilllegungen von Erzeugungsanlagen genehmigt werden (Bundesnetzagentur 2013, S. 40).

Schaubild 104

Geplante Entwicklung der Stromerzeugung in Deutschland nach Energieträgern



1) Netto-Nennleistung in Megawatt.– 2) Erwarteter Zubau dargebotsunabhängiger Erzeugerkapazitäten (Netto-Leistung ≥ 10 MW).– 3) Erwarteter Rückbau dargebotsunabhängiger Erzeugerkapazitäten (Netto-Leistung ≥ 10 MW).– 4) Jahr der Maßnahme unbekannt.

Quelle: Bundesnetzagentur

798. Abgesehen von der Tatsache, dass der Bestand von Erzeugungskapazitäten zurzeit zwar deutschlandweit noch ausreichend ist, jedoch mit regionalen Ungleichgewichten, hat der Gesetzgeber im Jahr 2012 mit der sogenannten **Reservekraftwerksverordnung** das Verfahren zur Beschaffung von Reservekapazitäten geregelt. Demnach ermittelt die Bundesnetzagentur nun jährlich jeweils zum 1. Mai den Bedarf an Erzeugungskapazitäten, die zur Gewährleistung der Sicherheit und Zuverlässigkeit des Elektrizitätsversorgungssystems als Reserve vorgehalten werden müssen. Auf Basis dieser Bedarfsanalyse veröffentlichen die betroffenen Netzbetreiber die konkreten Anforderungen an die erforderlichen Anlagen.

Betreiber von geeigneten Anlagen können dann bei den Übertragungsnetzbetreibern Gebote über die ausgeschriebenen Reservekapazitäten abgeben. Kraftwerke, die in diesem Verfahren den Zuschlag erhalten und in die Reserve überführt werden, dürfen dann nicht mehr am regulären Strommarkt eingesetzt werden. Grundsätzlich sollen nur bereits vorhandene Kraftwerke, die von der Bundesnetzagentur als systemrelevant erklärt worden sind, als Reservekraftwerke herangezogen werden. In begründeten Ausnahmefällen können die Übertragungsnetzbetreiber in Abstimmung mit der Bundesnetzagentur jedoch eine neue Anlage errichten und als Netzreserve betreiben. Damit besteht nun im Prinzip die Möglichkeit, regionale Ungleichgewichte in der Kapazitätsbereitstellung gezielt zu beseitigen. Auch die Monopolkommission sieht derzeit **keine Notwendigkeit** für die Einführung eines **Kapazitätsmechanismus** und hält es ebenfalls für sinnvoll, die Marktentwicklung genau zu beobachten, aber zur Absicherung des Energy-Only-Marktes eine strategische Reserve aufzubauen (Monopolkommission, 2013).

II. Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes

1. Grundsätzliche Überlegungen

799. Einer jeden Debatte um eine mögliche konkrete Reform des EEG sollten drei Einsichten vorangestellt werden: Erstens ist die Energiewende durch die Festlegung von politisch bestimmten Zielwerten, genau genommen Zielmengen und Zielanteilen, angestoßen worden. Für diese teilweise sehr weit in der Zukunft liegenden Zeitpunkte, mit dem spätesten Endzeitpunkt im Jahr 2050, vermitteln diese Zielwerte zudem eine Vorstellung davon, wie stark das System der Energieversorgung bis dahin mindestens umgestellt sein soll. Insbesondere wird bis dahin ein festgelegter Mindestanteil der Stromversorgung mit Strom aus erneuerbaren Energiequellen abzudecken sein. Dieser **mengenbezogene Zielkanon** bildet somit den unverrückbaren Anforderungskatalog der politisch ausgerufenen Energiewende. Es geht bei der Umsetzung dieses Vorhabens also darum, diese groben Mengenvorgaben zu erfüllen. Dies kann entweder direkt durch die Vorgabe eines feiner gestrickten Mengenpfads oder indirekt durch die Vorgabe von staatlich manipulierten Preisen geschehen, mit dem Ziel, die Investitionsentscheidungen der relevanten Akteure dahingehend zu lenken, dass der angestrebte Mengenpfad erreicht wird.

800. Zweitens ist das Beschreiten dieses Weges hin zu einem umfassenden Umbau des Energieversorgungssystems, mit den erneuerbaren Energien als dominantem Element, nicht ohne Subventionen möglich. Die im Energiemarkt ohne Subventionen vorhandenen privaten Investitionsanreize können konstruktionsbedingt nicht ausreichen, um den gewollten Zubau an Kapazitäten zur Stromerzeugung aus Erneuerbaren zu erreichen. Somit ist die Ausrufung der

Energiewende mit ihren konkreten Zielvorgaben eine **inhärent planwirtschaftliche Festlegung**, deren Realisation sich nicht von allein einstellen wird. Und somit sind auch alle Fördersysteme, die zur Zielerreichung eingerichtet werden, vor allem eines: Subventionssysteme. Sie haben daher als Instrumente nichts mit Marktwirtschaft zu tun.

Doch können sie durchaus marktnäher ausgestaltet werden, indem sie die Detailplanungen und -entscheidungen weitgehend den potenziellen Investoren überlassen und somit dem Staat geringere Informationsanforderungen im Detail aufbürden. Oder sie werden planwirtschaftlicher ausgestaltet, indem sie die Detailplanungen und -entscheidungen weitgehend in staatlicher Hand lassen. Fördermodelle, die sich an den Mengenvorgaben des übergreifenden Zielkanons direkt orientieren und die dabei möglichst wenig unterhalb dieser Ebene in die Detailsteuerung einsteigen, sind marktnäher. Angesichts der die Energiewende begleitenden, sehr umfassenden Informationsprobleme sind **marktnähere Verfahren ordnungspolitisch vorzuziehen**, da sie verhindern, dass die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Energiewende aus dem Ruder laufen. Dies ist beim EEG nachweislich nicht gelungen, da es auf den kostenträchtigeren, von Partikularinteressen dominierten politischen Preisfindungsprozess gesetzt hat.

801. Drittens ist es keineswegs eine ausgemachte Sache, dass es überhaupt sinnvoll ist, ein eigenständiges nationales Fördersystem für den Aufbau von Kapazitäten zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien einzurichten, um die Zielvorgaben der Energiewende zu erreichen. Schließlich gibt es mit dem **europaweit eingeführten EU-ETS** ein Instrument, das im Prinzip sowohl Anreize zum Kapazitätsaufbau als auch für Anstrengungen in Forschung und Entwicklung in diesem Bereich setzt. Dieses Instrument bedarf aktuell einer **besseren Ausgestaltung**, um sein Potenzial – die kostengünstigste Umsetzung des für die Energiewende prioritären Ziels des Klimaschutzes – auszuschöpfen. Doch ist es naheliegend, dass es daher das erste Bestreben der Politik sein muss, dieses Instrument zu verbessern, nicht dessen Mängel durch die Einrichtung eines weiteren Subventionsinstruments zu umgehen. Leider ist diese naheliegende Priorität bisher durch die schier bedingungslose Treue gegenüber dem EEG aus dem Blickfeld geraten.

802. Aus Sicht des angestrebten gemeinsamen Binnenmarkts für Energie wird es notwendig sein, künftig die bislang rein nationale Energiewende auf der europäischen Ebene mit der Energiepolitik der europäischen Partner zu verzahnen (JG 2011 Ziffer 413 ff., 441). An der Entscheidung, dem konzeptionell überlegenen Klimaschutz-Instrument EU-ETS durch eine ernsthafte und langfristige politische Verpflichtung neue Verbindlichkeit und neues Gewicht zu verleihen, wird die deutsche Energiepolitik nur schwer vorbeikommen. Die Aufrechterhaltung eines eigenständigen Subventionssystems, das zusätzliche Anreize für den Aufbau erneuerbarer Kapazitäten der Stromerzeugung bereitstellt, kann nur unter sehr starken Bedingungen gerechtfertigt werden. Es müssten (i) konzeptionell überzeugendere und empirisch belegte Gründe dafür vorgebracht werden als bisher, dass dieses Vorgehen nicht zu einer bloßen Kannibalisierung des EU-ETS, sondern nachweislich zu ansonsten unerreichbaren Vorteilen führt. Es müsste darüber hinaus (ii) deutlich gemacht werden, dass die Priorität grundsätzlich beim EU-ETS liegt, sodass dieses zusätzliche Fördersystem lediglich begleitenden, nicht aber dominierenden Charakter entfaltet. Und es müsste schließlich (iii) aus den möglichen

Kandidaten für den Aufbau eines derartigen Systems ein vergleichsweise wenig kostenintensives System gewählt werden.

2. Vorschläge für eine grundlegende Neugestaltung des EEG

803. Der Sachverständigenrat hat bereits in seinem Jahresgutachten 2011/12 vorgeschlagen, das Fördersystem des EEG durch ein **Quotenmodell** zu ersetzen (JG 2011 Ziffer 435 ff.), und beispielhaft dazu das gemeinsame Grünstromzertifikatemodell Schwedens und Norwegens vorgestellt (JG 2012 Kasten 19). Dieser Vorschlag wird ebenfalls von der Monopolkommission unterstützt, die das schwedisch-norwegische Modell für Deutschland entsprechend konkretisiert (Monopolkommission, 2013). In diesem Modell wären Stromversorger verpflichtet, anhand sogenannter Grünstromzertifikate nachzuweisen, dass ein gesetzlich festgelegter Anteil des vertriebenen Stroms aus erneuerbaren Energien stammt. Für Betreiber von Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien würden die Wettbewerbsnachteile ihrer Anlagen dann nicht mehr durch gesetzlich festgelegte Vergütungssätze ausgeglichen, sondern durch zusätzliche Einnahmen, die sie durch den Verkauf von Grünstromzertifikaten erzielen. Dieses System wäre dem EEG vor allem aufgrund seiner technologieneutralen Ausgestaltung überlegen (Tabelle 31).

Da im Quotensystem starke Anreize für die Verwendung der günstigsten erneuerbaren Technologien gegeben wären, ließen sich die mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien verbundenen **Kosten vermutlich deutlich reduzieren**. Zudem würde die Einführung des Quotenmodells eine Abkehr vom derzeitigen Modell der Preissteuerung bedeuten, mit dem es in der Vergangenheit kaum gelungen ist, den Ausbau der erneuerbaren Energien entlang der Ausbauziele zu steuern. Dies lag vor allem am Unvermögen, die Vergütungssätze für die erneuerbaren Energien, etwa bei der Photovoltaik, rechtzeitig an die sinkenden Anlagenpreise anzupassen. Im Quotenmodell wären solche Anpassungen gar nicht nötig. Die Ausbaugeschwindigkeit der erneuerbaren Energien könnte exakt durch die Mengenvorgabe gesteuert werden. Ferner ließe sich ein Quotenmodell einfacher mit ähnlichen Fördersystemen in anderen europäischen Ländern kombinieren, sodass durch die Ausnutzung von Standortvorteilen weitere Kostenreduzierungen erreicht werden könnten (JG 2011 Ziffern 437 ff., JG 2012 Ziffern 498 ff.).

804. Inzwischen wurde dieser Ansatz durch weitere konkrete Reformvorschläge ergänzt, die ebenfalls auf eine grundsätzliche Neugestaltung des EEG abzielen, um damit vorhandene Einsparpotenziale zu realisieren.[2] Unter anderem wurde ein **Versteigerungsmodell** ins Spiel gebracht, bei dem jedes Jahr eine bestimmte Menge an Lizenzen zur Errichtung von Anlagen

[2] Für einen allgemeinen Überblick zu den verschiedenen Fördersystemen und deren Vor- und Nachteilen gibt es bereits eine reichhaltige wissenschaftliche Literatur, die in dem Überblicksartikel von Menanteau et al. (2003) kompakt zusammengefasst wird.

Tabelle 31

Vergleich verschiedener Fördersysteme für erneuerbare Energien

	EEG	Auktionsbasiertes Kapazitätsmodell	Quotenmodell/ Zertifikatemodell	Auktionsbasiertes Marktprämien-Modell
Erlösseitiger institutioneller Rahmen für den Investor	Erlöse durch fixierte Einspeisevergütung für eine festgelegte Zeit ohne Systemintegration	Erlöse vom Staat für das Vorhalten einer bestimmten Leistung, die bei Bedarf einsatzfähig ist, über einen vorgegebenen Zeitraum sowie Erlöse durch den Verkauf am Strommarkt	Erlöse durch Verkauf der Grünstromzertifikate und den Verkauf am Strommarkt	Erlöse durch Verkauf am Strommarkt und garantierten Aufschlag auf Strompreis; Höhe des Aufschlags wird in Versteigerung bestimmt
Markt-integration	Niedrig, da Erlös des Investors unabhängig von Nachfrage bzw. Strompreis	Hoch; Vermarktung des erzeugten Stroms bringt umso höheren Erlös, je größer die Nachfrage (Strompreis); insbesondere keine Anreize, zu Zeiten eines negativen Strompreises (Überangebot) einzuspeisen	Hoch, wenn zu Zeiten negativer Preise keine Zertifikate ausgestellt werden Monopolkommission (2013)	Niedriger als im auktionsbasierten Kapazitätsmodell; es lohnt sich jedoch auch Einspeisung wenn Strompreis negativ, da durch Aufschlag auf Strompreis selbst bei negativen Preisen ein positiver Erlös erzielt werden kann; Anreize zur Marktintegration nehmen also mit der Höhe des Aufschlags ab
Steuerbarkeit	Sehr niedrig, wie Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt haben	Mittel, da Zielvorgaben des EEG in elektrischer Arbeit und nicht in vorhandener Kapazität bemessen	Hoch, wenn Preise für Zertifikate nicht durch Unter- oder Obergrenzen eingeschränkt werden und Strafzahlung für nicht ausreichende Zertifikate ausreichend hoch bemessen ist	Sehr hoch; perfekte Zielerreichung möglich, wenn technologieneutral
Internationale Anschlussfähigkeit/Ausnutzung von internationalen Standortvorteilen	Niedrig	Niedrig	Hoch	Mittel
Kosten	Sehr hoch, da die Förderung technologiespezifisch ist und keine Anreize zur Ausnutzung von Standortvorteilen bestehen	Wie bei Marktprämien-Modell; allerdings vermutlich hohe Monitoring-Kosten, um festzustellen, ob der Investor nicht einspeist, weil Anlage defekt oder weil Vergütung vorab erfolgte	Minimal, wenn keine Beschränkung (z.B. in der Fläche) für die Nutzung der effizientesten Technologie besteht	Potenziell sehr niedrig, hängt jedoch davon ab, ob Ausschreibungen technologieneutral oder technologiespezifisch sowie zentral oder dezentral erfolgen; Kosten theoretisch wie im Quotenmodell bei zentraler und technologieneutraler Ausgestaltung
Wer trägt das Risiko des technischen Fortschritts?	Verbraucher	Verbraucher; je nach Ausgestaltung teilweise der Investor	Investor; kann jedoch über langfristige Verträge über Lieferung / Abnahme von Grünstromzertifikaten zwischen Grünstrom-Produzenten und Versorgern geteilt werden	Verbraucher; je nach Ausgestaltung teilweise der Investor

zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ausgeschrieben würde. Die Anlagen würden sich bei diesem Ansatz wie beim EEG über langjährig garantierte Vergütungszahlungen finanzieren, allerdings würde die Höhe der zugesagten Vergütung in einem Auktionsverfahren bestimmt, in dem der Anbieter mit den geringsten Vergütungssätzen den Zuschlag erhielte. Dieser Vorschlag hat als eine mögliche Variante einer Mengensteuerung eine Reihe von Vorteilen mit denen des Quotenmodells gemein. Dies gilt insbesondere bei einer technologieneutralen Ausgestaltung des Vorschlags.

Man könnte bei oberflächlicher Betrachtung argumentieren, dass Quotensysteme, in denen die Rendite des Investors vom unter Umständen sehr volatilen Preis für die Grünstromzertifikate abhängt, aufgrund der damit verbundenen höheren Unsicherheit aus der Perspektive des Investors weniger attraktiv sind als das alternative Versteigerungssystem. Dieses Argument gilt jedoch uneingeschränkt nur unter der Annahme, dass die Grünstromzertifikate ausschließlich am Spotmarkt gehandelt werden. Diese Annahme vernachlässigt, dass die Anbieter von Grünstromzertifikaten **langfristige Verträge** mit den Stromversorgern abschließen können, mit denen das Preisrisiko zwischen Anbietern und Nachfragern geteilt wird.

Zudem hat das **Versteigerungsmodell eine Reihe praktischer Probleme**: Die Verträge zwischen dem Staat und den Investoren müssen sehr genau spezifiziert sein, um so möglichst alle zukünftig auftretenden Eventualitäten zu berücksichtigen. Zudem können Versteigerungen sehr anfällig für Absprachen zwischen den Bietern sein, wodurch sich der Versteigerungspreis und damit die Kosten für den Staat entsprechend erhöhen. Handelt es sich ohnehin nur um wenige Bieter, fördert die Versteigerung tendenziell die Marktkonzentration. Und auch die Informationsprobleme von Auktionsteilnehmern sind keineswegs trivial, gilt es doch nicht zuletzt, die Gebote der Wettbewerber mit zu bedenken. Solange keine konkreten Vorschläge für die Ausgestaltung eines Versteigerungssystems auf dem Tisch liegen, lässt sich daher nur schwer abschätzen, ob es in der Praxis tatsächlich funktionieren könnte.

805. Das Argument, Investoren würden bei einer Mengensteuerung, etwa in einem Versteigerungsmodell oder möglicherweise noch stärker in einem Quotenmodell, höhere Risikoprämien verlangen als im Falle des EEG, suggeriert zudem fälschlicherweise, dass eine Förderung durch eine Preissteuerung, insbesondere durch das EEG, keinerlei Risiken enthielte. Das ist allerdings nicht korrekt, denn die Risiken, die mit einer jeden Investition unter Unsicherheit verbunden sind, bestehen in jedem Fall, fraglich ist lediglich die **Zuordnung des Risikos** (Schmalensee, 2012). Besonders deutlich wird der Unterschied beim Kontrast zwischen dem Quotenmodell und dem EEG. Beim Quotenmodell würden technologische Weiterentwicklungen zum Rückgang des Preises für Grünstromzertifikate und damit der Endverbraucherpreise führen, die Verbraucher würden entlastet. Das Risiko der potenziellen Preisänderungen wird beim EEG – und je nach gewähltem Versteigerungsmodell – hingegen vom Verbraucher, nicht vom Produzenten getragen.

806. Das Versteigerungsmodell weist, wenn es ähnlich technologiespezifisch ausgerichtet ist wie das EEG, eine wichtige theoretische Übereinstimmung mit Modellen der Preissteuerung auf: Sind die aktuellen technologischen Möglichkeiten der Stromerzeugung und die mit ihnen jeweils verbundenen Kosten weitgehend bekannt, kann es mit einer technologiespezifisch

differenzierten Preissteuerung ebenso wie mit einem technologiespezifisch ausgerichteten Versteigerungssystem gelingen, die **Produzentenrente** der Anlagenbetreiber abzuschöpfen. Auf diese Weise könnten die Gesamtkosten der Förderung minimiert werden. Dieser Gedankengang steht prinzipiell auch hinter der extrem ausdifferenzierten Formulierung der Einspeisevergütungen des EEG, bei dem zudem der jeweilige Standort die Vergütung ebenfalls mitbestimmt. Doch anders als bei einer idealtypischen Versteigerung, in der jeweils die wahre Kostenstruktur offenbart und der dann festgelegte Preis diesen Kosten entspricht, wird die Produzentenrente im EEG nicht vollständig abgeschöpft, da hier die Einspeisevergütungen vom Staat gesetzt werden.

807. Aber die mit einer differenziert ausgestalteten Art der Förderung verbundenen **Informationsprobleme** sind immens. Im Ergebnis wird die gute Absicht völlig verfehlt, sodass die Belastungen für die Verbraucher erhöht und nicht vermindert werden. Ein praktisches Beispiel dafür, wie sehr dieser Gedankengang in der Praxis fehlschlagen kann, liefert die Geschichte des EEG: Bei der teuersten Technologie, der Photovoltaik, war der Preisverfall am deutlichsten, die Nachsteuerung der Einspeisevergütungen hielt jedoch damit nicht Schritt. Ungebremste Investitionen in die entsprechenden Erzeugungskapazitäten haben dann zu der geschilderten Explosion der EEG-Umlage geführt.

Bei einem technologiespezifischen und nach Standorten differenzierten Versteigerungssystem ergeben sich im Prinzip die gleichen Informationsprobleme: Hier obliegt die Auswahl der potenziellen Standorte und der dort einzusetzenden Technologie dem Ausschreibenden. Um die Gesamtkosten gering zu halten, muss diese Auswahl mit hohem **Sachverstand im Detail** getroffen werden. Hingegen setzt das Quotenmodell darauf, den potenziellen Investoren die Detailauswahl zu überantworten. Dies wäre unbedingt anzuraten.

3. Die mangelnde Reformierbarkeit des EEG

808. Letztendlich ist es nahezu unerheblich, durch welches System das EEG ersetzt wird, solange gewährleistet ist, dass das neue reformierte Fördersystem die zweifellos vorhandenen Einsparpotenziale zu realisieren vermag. Bereits eine **Harmonisierung** der bislang technologiespezifisch ausgestalteten Fördersätze auf einem niedrigen einheitlichen Niveau könnte große Fortschritte bei der Kostenbegrenzung bewirken. Allerdings hat sich das EEG inzwischen als **kaum noch reformierbar** herausgestellt, denn bereits eine Anpassung der Fördersätze führt regelmäßig zu erheblichen Diskussionen im Deutschen Bundestag und Bundesrat.

Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass durch das EEG inzwischen ein jährliches Subventionsvolumen von rund 20 Mrd Euro umverteilt wird, das von den davon profitierenden **Partikularinteressen** mit „Zähnen und Klauen“ verteidigt wird. Dabei handelt es sich nicht mehr ausschließlich um die Betreiber und Produzenten von Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, sondern inzwischen ebenfalls um die Länder, die einen hohen Anteil der Wind- oder Solarenergieanlagen auf sich vereinen. Der Kampf um eine Reform des EEG gleicht daher eher einem Abwehrkampf, bei dem es aus Sicht der jeweils Beteiligten vor allem darum geht, den eigenen Vorteil aus dem EEG zu bewahren und notwendige Anpassungen vor allem in denjenigen Bereichen zu fordern, die jeweils andere Beteiligte treffen. Dieser

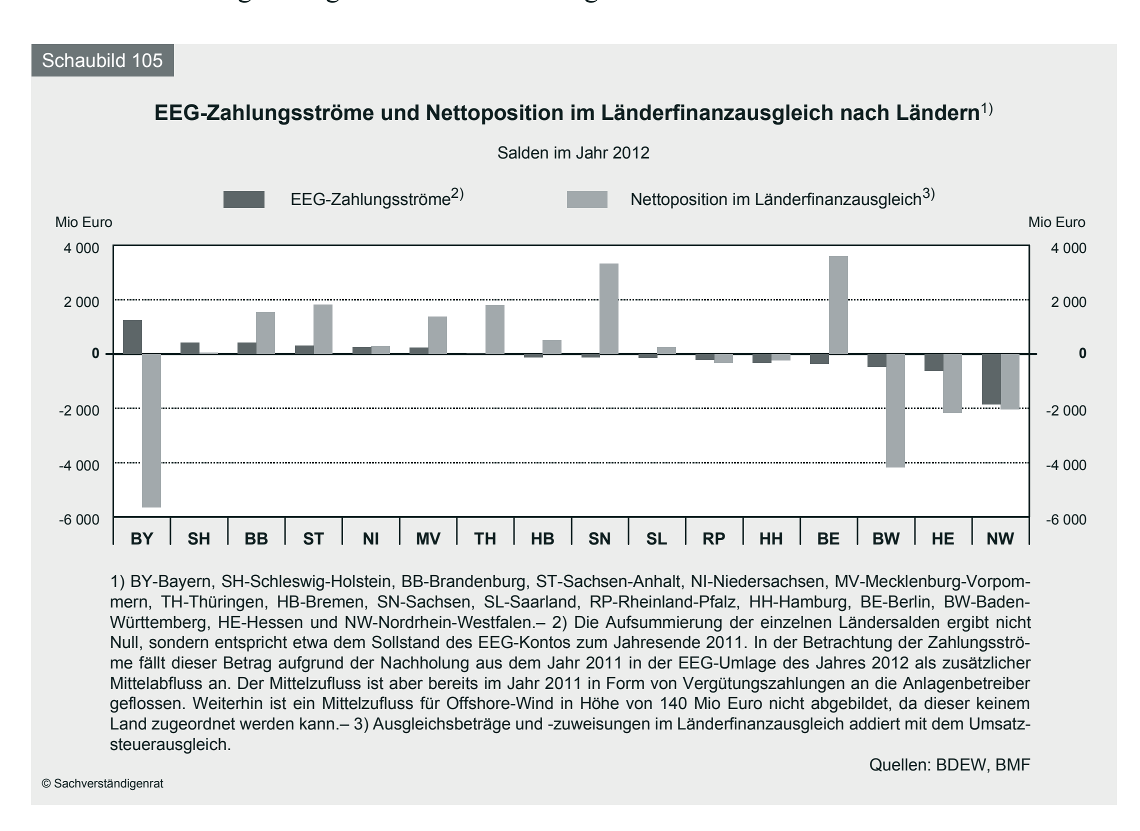
Prozess des sich Eingrabens und Ausharrens (War of Attrition), bis andere gefunden sind, welche die Anpassungslasten einer Reform tragen, führt im Ergebnis typischerweise zu deren kostenträchtigem Aufschub (Alesina und Drazen, 1991).

809. Beispielsweise überstiegen im Jahr 2012 in Bayern, Schleswig-Holstein und Brandenburg die ausgezahlten Vergütungsprämien deutlich die Summe der von den dortigen Stromverbrauchern gezahlten EEG-Umlage (Schaubild 105). In den Vergütungszahlungen an die Betreiber von Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ist eine Rendite für den Investor enthalten, mit dem Anreize zur Investition in erneuerbare Energien geschaffen werden. Grob gesagt finanzieren die Bewohner der Länder mit einer **Nettozahlungsposition** im EEG – bei denen die Summe der gezahlten EEG-Umlage die Summe der erhaltenen Vergütungszahlungen übersteigt – somit die Renditen der Betreiber von EEG-Anlagen in den Ländern mit einer **Nettoempfängerposition**. Es ist somit leicht verständlich, dass vor allem die Länder mit einem hohen Anteil von Solaranlagen oder Windkraftanlagen bislang kaum Interesse an einer grundlegenden Neuausrichtung des EEG hatten.

Schaubild 105

EEG-Zahlungsströme und Nettoposition im Länderfinanzausgleich nach Ländern[1)]

Salden im Jahr 2012



1) BY-Bayern, SH-Schleswig-Holstein, BB-Brandenburg, ST-Sachsen-Anhalt, NI-Niedersachsen, MV-Mecklenburg-Vorpommern, TH-Thüringen, HB-Bremen, SN-Sachsen, SL-Saarland, RP-Rheinland-Pfalz, HH-Hamburg, BE-Berlin, BW-Baden-Württemberg, HE-Hessen und NW-Nordrhein-Westfalen.– 2) Die Aufsummierung der einzelnen Ländersalden ergibt nicht Null, sondern entspricht etwa dem Sollstand des EEG-Kontos zum Jahresende 2011. In der Betrachtung der Zahlungsströme fällt dieser Betrag aufgrund der Nachholung aus dem Jahr 2011 in der EEG-Umlage des Jahres 2012 als zusätzlicher Mittelabfluss an. Der Mittelzufluss ist aber bereits im Jahr 2011 in Form von Vergütungszahlungen an die Anlagenbetreiber geflossen. Weiterhin ist ein Mittelzufluss für Offshore-Wind in Höhe von 140 Mio Euro nicht abgebildet, da dieser keinem Land zugeordnet werden kann.– 3) Ausgleichsbeträge und -zuweisungen im Länderfinanzausgleich addiert mit dem Umsatzsteuerausgleich.

Quellen: BDEW, BMF

810. Abgesehen von dem Problem, dass einige Länder einer grundlegenden Reform des EEG allein deshalb skeptisch gegenüberstehen dürften, weil sie eine Verringerung des ihnen zugutekommenden Subventionsvolumens befürchten, bietet das EEG in seiner jetzigen Ausgestaltung den Ländern starke Anreize, ambitioniertere Ausbauziele festzulegen, als es durch die Bundesregierung geplant wurde. Das Grundproblem, das eine Reform des EEG und die Koordinierung des Ausbaus der erneuerbaren Energien zwischen den Ländern nahezu unmöglich macht, lässt sich ökonomisch in Anlehnung an das **Allmendeproblem** beschreiben: Das EEG

wird als öffentliche Ressource zentral bereitgestellt und privat genutzt. Unter der derzeitigen Ausgestaltung des EEG fallen Kosten und Nutzen des Ausbaus der erneuerbaren Energien bei verschiedenen Akteuren an. Während der Nutzen überwiegend in Form zusätzlicher Wertschöpfung durch Installation und Betrieb der Anlagen regional begrenzt ist, werden die Kosten über die EEG-Umlage auf alle Stromverbraucher in ganz Deutschland umgelegt. Anders als bei sonst öffentlich bereitgestellten Ressourcen ist das Volumen des EEG zumindest theoretisch der Höhe nach nicht begrenzt.

Dadurch partizipieren Gemeinden und Länder zwar vollständig vom Ausbau der erneuerbaren Energien innerhalb ihrer Grenzen, berücksichtigen allerdings nicht die zentral von allen zu tragenden (volkswirtschaftlichen) Kosten, da sie davon nur einen Bruchteil selbst tragen müssen. Dies gilt jedoch nur dann, wenn die entstehende Kostenbelastung der Verbraucher überhaupt in das Entscheidungskalkül der politisch Handelnden eingeht. Die aktuelle Debatte über die Kosten der Energiewende scheint dies nahezulegen, obwohl es darin eher um die Frage der Kostenverteilung als um die der Kosteneffizienz des aktuellen Förderregimes geht. Im Ergebnis haben die nachgeordneten Gebietskörperschaften einen **starken Anreiz**, den regionalen Ausbau der erneuerbaren Energien schneller voranzutreiben, als dies im Bundesdurchschnitt geplant ist. Letztendlich ist daher der bundesweite Ausbau der erneuerbaren Energien schwer zu koordinieren.

811. Auf den ersten Blick haben die Länder und Gemeinden zwar nur einen geringen Einfluss auf die Entscheidung, ob eine Anlage zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien an einem gegebenen Standort errichtet wird, denn dies hängt in erster Line von der Höhe der garantierten Vergütungszahlungen ab und wird daher auf Bundesebene entschieden. Doch können Landesregierungen und Kommunen etwa über die **Ausweisung von potenziellen Standorten** für Windkraftanlagen Einfluss auf die lokale Ausbauentscheidung nehmen. Ferner steht ihnen die Möglichkeit offen, direkt als Verpächter von geeigneten Flächen zusätzliche Einnahmen zu generieren.

Zudem haben einige Länder die Regelungen in ihren Gemeindeordnungen so angepasst, dass ihren Kommunen der **eigenständige Betrieb** von Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien erleichtert wird. So wurde etwa die wirtschaftliche Betätigung auf dem „Gebiet der Erzeugung, Speicherung und Einspeisung erneuerbarer Energien sowie der Verteilung von hieraus gewonnener thermischer Energie“ als expliziter Ausnahmetatbestand in die Hessische Gemeindeordnung aufgenommen, wenngleich nur im regionalen Kontext und mit Beteiligung privater Dritter im Umfang von 50 % (§ 121 Absatz 1a HGO, gültig seit dem 16.12.2011). Insgesamt verfügen die Länder daher in ausreichendem Maße über Instrumente, um Einfluss auf die Ausbaugeschwindigkeit für erneuerbare Energien nehmen zu können.

812. Der sich aus der Kombination von regional anfallendem Nutzen und bundesweit getragenen Kosten ergebende Anreiz für die Länder, mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien schneller voranzuschreiten als im Bundesdurchschnitt geplant, spiegelt sich in den **Ausbauzielen der Länder** wider. In Anlehnung an das Energiekonzept der Bundesregierung aus dem Jahr 2010 haben inzwischen eine Reihe von Ländern eigene Energiekonzepte verabschiedet,

in denen sie sich Ausbauziele für die erneuerbaren Energien geben. Dabei fällt auf, dass in den meisten Ländern die Zielvorgaben weit über den bereits ambitionierten Zielen der Bundesregierung liegen (Tabelle 32).

Tabelle 32

Ausbauziele der Länder zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien[1)]

Anteil am Bruttostromverbrauch des Landes in %

Land	2020	2030	Grundlage der Planung
Baden-Württemberg	38	38	Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept (Arbeitsentwurf)
Bayern	50	50	Bayerisches Energiekonzept „Energie innovativ“ (2011)
Berlin	–	–	
Brandenburg	73	100	Energiestrategie 2030
Bremen	–	–	
Hamburg	–	–	
Hessen	20	20	Hessisches Energiekonzept 2020
Mecklenburg-Vorpommern	142[a)]	142	Aktionsplan Klimaschutz Mecklenburg-Vorpommern 2010
Niedersachsen	150[b)]	150	Energiekonzept (2012)
Nordrhein-Westfalen	23[c)]	30	Koalitionsvertrag 2012-2017
Rheinland-Pfalz	30	100	Energiekonzept Koalitionsvertrag 2011-2016
Saarland	20	20	Masterplan für eine nachhaltige Energieversorgung (2011)
Sachsen	28[d)]	28	Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2012
Sachsen-Anhalt	20[e)]	20	Energiekonzept 2007 bis 2020
Schleswig-Holstein	300	300	Koalitionsvertrag 2012-2017
Thüringen	40[f)]	40	Positionspapier 2013
insgesamt[2)]	54	60	
nachrichtlich:			
Bund	35	50	Energiekonzept 2010

1) Auf Basis der Länderpläne; falls das Ausbauziel nur für 2020 existiert, wurde ein gleichbleibender Anteil am Bruttostromverbrauch im Jahr 2030 unterstellt.– 2) Gewichtung der Länder nach ihrem Anteil am gesamtdeutschen Bruttostromverbrauch, nur Stromverbrauch aus dem Netz der Stromversorger (Referenzjahr 2011); Quellen: BDEW und Statistisches Bundesamt.– a) Ersatzweise Relation von erschließbarem Potenzial zum prognostizierten Stromverbrauch.– b) Ohne den eingespeisten Offshore-Windstrom 90 %.– c) Geplant sind mindestens 30 % im Jahr 2025. Der Wert für das Jahr 2020 wurde durch lineare Interpolation dieses Wertes und dem des Jahres 2010 approximiert.– d) Zielwert für das Jahr 2022.– e) Zielwert bezieht sich auf den Anteil am Primärenergieverbrauch, wurde für die Berechnung dem Anteil am Bruttostromverbrauch gleichgesetzt.– f) Zielwert für Nettostromverbrauch, reskaliert auf den Anteil am Bruttostromverbrauch. Verwendet wurde dafür die Relation von Netto- zu Bruttostromverbrauch für Deutschland insgesamt der Jahre 2009 bis 2011 (0,88).

Dies gilt insbesondere für die Ziele bis zum Jahr 2030. Während der Bund anstrebt, bis dahin den Anteil der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien auf 50 % des Bruttostromverbrauchs zu steigern, planen einzelne Länder für diesen Zeitpunkt bereits mit Zielen von über 100 %. Gewichtet man die Ausbauziele der Länder mit deren Anteil an der Bruttostromerzeugung des Jahres 2011, dann zeigt sich, dass der Anteil der erneuerbaren Energien an der Bruttostromerzeugung im Jahr 2030 bereits einen Anteil von mehr als 60 % hätte, wenn es den Ländern gelänge, diese Zielvorgaben einzuhalten.

Diese **mangelnde Koordinierung** der Energiewende zwischen Bund, Ländern und Kommunen droht vor allem deshalb zu ernstzunehmenden Problemen zu führen, weil der dringend benötigte Netzausbau lediglich auf die weniger ambitionierten Ausbauziele der Bundesregierung abgestimmt ist. Angesichts des bereits heute eher langsamer als geplant verlaufenden Netzausbaus scheint es jedoch wenig realistisch, auf absehbare Zeit noch weitergehende Netzausbaumaßnahmen zu beschließen. Der Ausbau der erneuerbaren Energien muss daher dringend mit dem Fortschritt beim Netzausbau abgestimmt werden.

III. Was wirtschaftspolitisch zu tun ist

813. Die neue Bundesregierung sollte die Energiewende in drei Handlungsfeldern zum Erfolg führen. So ist auf der **nationalen Ebene** unbedingt eine Revision des EEG anzustreben, bei der eine technologieneutrale Ausrichtung das zentrale Element darstellen sollte. Es ist letztendlich nicht entscheidend, ob das vom Sachverständigenrat klar präferierte **Quotenmodell** oder die demgegenüber schlechter abschneidende **Marktprämie** für Grünstrom den Zuschlag für das reformierte Modell erhält. Entscheidend wird es sein, bei der Förderung den kostenträchtigeren Technologien keine zusätzlichen Vorteile zu verschaffen, um vermeintliche Wettbewerbsnachteile auszugleichen. Wer die Energiewende erfolgreich umsetzen will, muss den politischen Widerstand der größten Profiteure des aktuellen Fördersystems zum Wohle der Verbraucher überwinden. Bevor ein entsprechendes Marktdesign gefunden und etabliert wird, bietet sich ein **Moratorium** bei der Förderung der erneuerbaren Energien an, da der Zubau an Kapazitäten bereits die Integrationsfähigkeit des Systems ausgereizt hat.

814. Die beschleunigte Energiewende ist bislang eine rein nationale Angelegenheit, die dem Ausbau eines europäischen Strommarkts zuwiderläuft. Auf der **europäischen Ebene** ist dieses Defizit unbedingt von der neuen Bundesregierung zu adressieren. Ein wichtiger Schritt hin zu einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik wäre die **Stärkung des EU-ETS** als zentrales Element der europäischen Klimapolitik, auf einen langen Zeitraum verbindlich fortgeschrieben und darüber hinaus auf zusätzliche Sektoren ausgeweitet. Bislang war er weitgehend auf Großfeuerungsanlagen beschränkt und lediglich bis zum Jahr 2020 projektiert. Darüber hinaus stand der EU-ETS in einem starken Konflikt mit der zusätzlichen Förderung erneuerbarer Energien, da diese die Preise für Emissionszertifikate negativ beeinflussten.

Dem EU-ETS sollte in Zukunft stattdessen ein **unbedingter Vorrang** vor nationalen Fördersystemen für die erneuerbaren Energien gegeben werden. Neben der konsequenten Erweiterung auf andere Sektoren und der glaubwürdigen Fortschreibung über das Jahr 2020 hinaus sollte eine Optimierung des Handelssystems angestrebt werden. Diese sollte unter anderem ein periodenübergreifendes Banking und perspektivisch eine Überwachung durch eine „Zertifikate-Zentralbank“ vorsehen, um den Zertifikatepreis zu stabilisieren. Zudem sollte eine Öffnung gegenüber außereuropäischen Ländern in Richtung eines globalen Emissionshandels ermöglicht werden. Der Ausbau der Erneuerbaren, würde dieser in der Tat weiterhin zusätzlich zum EU-ETS gefördert werden, sollte durch die Etablierung eines europäischen Grünstrommarkts in harmonisierter Form erfolgen.

815. Schließlich steht die neue Bundesregierung vor der Herausforderung, effektiver als bislang auf der **globalen Ebene** beim Schmieden einer internationalen Allianz für den Klimaschutz mitzuwirken. Denn aktuell ist der Ansatz, Klimapolitik auf dem Wege globaler Abkommen zu verfolgen, blockiert. Letztendlich ist dies die Konsequenz eines **fundamentalen Verteilungsproblems**. Denn bei einer Einigung über ein globales Kohlenstoffbudget, das implizit durch das Anstreben des 2°C-Ziels definiert wird, wird notgedrungen der Wert der bestehenden fossilen Ressourcen vermindert, während neue wertvolle Eigentumsrechte durch die Ausgabe von CO_2-Emissionszertifikaten geschaffen werden. Will man eine globale Allianz schmieden, die angesichts dieser Verteilungsprobleme stabil bleibt, muss man Wege zur

Kompensation der Verlierer dieser Umverteilung finden, eine bloße deutsche **Vorbildfunktion** wird **nicht ausreichen**. Ein möglicher Weg wären Zahlungen der EU an diejenigen Länder außerhalb der EU, die dem EU-ETS beitreten (acatech, 2012).

Eine andere Meinung

816. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zur Frage der Förderung erneuerbarer Energien eine abweichende Meinung.

817. Die Mehrheit des Rates plädiert nach wie vor für ein **technologieneutral ausgestaltetes Quotensystem**. Sie sieht den Vorteil dieses Modells darin, dass sich damit die mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien verbundenen Kosten vermutlich drastisch reduzieren ließen. Im Vergleich zu einem **Ausschreibungsverfahren** für erneuerbare Energien (Bofinger, 2013) dürfte das Quotenmodell jedoch zu erheblich höheren Kosten führen.

818. Beim Quotenmodell müssen die Investoren **hohe Risiken** auf sich nehmen, da die über den Preis der Grünstromzertifikate gewährte Förderung während der gesamten Laufzeit einer Anlage unsicher ist. Ein Investor muss dabei insbesondere mit neu in den Markt eintretenden Anbietern konkurrieren. Bei einem im Rahmen eines Auktionsverfahrens gestalteten Fördermechanismus ist die Konkurrenzsituation nur zum Ausschreibungszeitpunkt gegeben, danach liegt die Förderung über die gesamte Laufzeit hinweg fest. Aufgrund der hohen Fremdfinanzierung von Investitionen in erneuerbare Energien schlägt sich die Unsicherheit über die Förderung in entsprechend **hohen Finanzierungkosten** nieder, die letztlich von den Verbrauchern getragen werden müssen.

Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung auf den Märkten für erneuerbare Energien ist auch bei einem Auktionsverfahren gegeben. Sie lässt sich jedoch **zu sehr geringen Kosten diversifizieren**, wenn sie über einen Auktionsmechanismus mit einer ex ante gesicherten Förderung auf die Verbraucher überwälzt wird. Da diese Kosten für den einzelnen Verbraucher nur einen Bruchteil seines verfügbaren Einkommens ausmachen, kann er die damit einhergehende Unsicherheit sehr viel besser diversifizieren als ein Investor.

819. Kennzeichnend für das Quotenmodell ist die Vorstellung eines **einheitlichen Preises** für Grünstromzertifikate. Dies wäre für die Verbraucher jedoch die **teuerste Form der Förderung** erneuerbarer Energien. Marktheoretisch handelt es sich bei der staatlichen Förderung von Investitionen in diesem Bereich um ein **Monopson**, bei dem der Staat stellvertretend für die Verbraucher als einziger Nachfrager aktiv wird. Ein einheitlicher Preis würde damit maximale Gewinne für die Anbieter bedeuten: Der Anbieter mit den höchsten Kosten bestimmt den Preis für Grünstromzertifikate, sodass Anbieter mit geringeren Kosten entsprechende Renten abschöpfen können. Aus der Marktlogik heraus ist es daher für die Verbraucher attraktiv, im Rahmen der staatlich organisierten Förderung eine möglichst umfassende Preisdifferenzierung vorzunehmen. Die Vertreter von Quotenmodellen verzichten auf dieses **Potenzial zur Abschöpfung von Produzentenrenten**. Es lässt sich im Rahmen von technologie- und standortspezifischen Auktionen optimal nutzen. Das setzt zweifellos voraus, dass die Auswahl

mit Verstand getroffen wird. Doch selbst wenn es hier unvermeidlich immer wieder auch zu Fehlentscheidungen kommen wird, erscheinen sie in Anbetracht der Kostenvorteile bei einem unspezifischen Quotenmodell vertretbar.

820. Wenn die Mehrheit des Rates argumentiert, die Risiken des Quotenmodells könnten durch **langfristige Verträge** zwischen den Anbietern von Grünstromzertifikaten und Stromerzeugern geteilt werden, übersieht sie wiederum die Vorteile der Marktform des Monopsons für die Verbraucher. Die dort gegebenen Möglichkeiten zur Abschöpfung von Produzentenrenten zugunsten der Verbraucher gehen verloren, wenn auf der Nachfrageseite anstelle des Staates mehrere Stromerzeuger als Nachfrager auftreten.

821. **Intertemporal** zeichnet sich das Quotenmodell durch eine **hohe Inflexibilität** aus, die ebenfalls zu zusätzlichen Kosten führen kann. Die Implementierung des Modells erfordert, dass der Staat einen Zielpfad über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten hinweg bestimmt, was eine enorme „**Anmaßung von Wissen**“ bedeutet. Dies gilt insbesondere dann, wenn man sich für eine technologieneutrale Förderung ausspricht. Implizit wird dabei unterstellt, dass die langfristigen Ausbauziele vollständig mit einer einzigen Technologie erreicht werden können.

Diese Inflexibilität erweist sich als besonders problematisch, wenn der technische Fortschritt eine – bei der Festlegung des Quotenpfads nicht erwartete – Ausweitung der Produktion erneuerbarer Energien zu vergleichsweise geringen Förderkosten ermöglichte. In diesem Fall könnte man den Zielpfad erhöhen. Dies hätte zur Folge, dass die Preise der Grünstromzertifikate für bis dahin aktive Produzenten unverändert bleiben. Die Unternehmen, die mit der neuen und mit geringeren Kosten zu fördernden Technologie produzieren, würden dann jedoch unnötig hohe Produzentenrenten erhalten. Der Vorteil von Auktionsverfahren, die eine über die gesamte Laufzeit feste Vergütung vorsehen, besteht darin, dass sie zwar inflexibel in Bezug auf die bestehenden Anlagen sind, sich jedoch jederzeit flexibel an geänderte technologische Bedingungen bei der Förderung neuer Anlagen anpassen können.

822. Auch unter dem Kriterium der **Marktintegration**, das heißt der Reaktion der Anbieter bei ihrer kurzfristigen Angebotsentscheidung auf Marktsignale, ist das Quotensystem nur bedingt vorteilhaft. Solange der Preis für Grünstromzertifikate positiv ist, lohnt sich eine Produktion auch bei negativen Preisen, sofern sie vom Betrag her unter dem Preis der Grünstromzertifikate liegen. Dieser Effekt ließe sich ausschalten, wenn in Phasen negativer Preise keine Grünstromzertifikate gewährt werden. Allerdings könnte so die paradoxe Situation auftreten, dass das Ausbauziel erreicht wird, ohne dass eine ausreichende Menge an Grünstromzertikaten verfügbar ist. Die überlegene Lösung, die bei Bofinger (2013) ausführlich beschrieben wird, besteht hier in einem **Kapazitätsmechanismus**, bei dem die Investoren eine fixe, durch Auktionen bestimmte, Prämie für die Erstellung einer Anlage erhalten und ihnen zudem die Möglichkeit der Direktvermarktung gegeben wird.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

Literatur zum Kapitel

acatech (2012), *Die Energiewende finanzierbar gestalten: Effiziente Ordnungspolitik für das Energiesystem der Zukunft*, Springer Vieweg, Heidelberg.

BMU und BAFA (2013) *Hintergrundinformationen zur Besonderen Ausgleichsregelung – Antragsverfahren 2013 auf Begrenzung der EEG-Umlage 2014*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Berlin und Eschborn.

Bundesnetzagentur (2013), *Bericht zum Zustand der leitungsgebundenen Energieversorgung im Winter 2012/13*, Bonn, 20. Juni.

Alesina, A. und A. Drazen (1991), Why are stabilizations delayed?, *American Economic Review* 81, 1170-88.

Cramton, P. und A. Ockenfels (2012), Economics and design of capacity markets for the power sector, *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 36, 113-134.

Cramton, P. und A. Ockenfels (2011), Ökonomik und Design von Kapazitätsmärkten im Stromsektor, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 61, 14-15.

Cramton, P. und S. Stoft (2005), A capacity market that makes sense, *The Electricity Journal* 18, 43-54.

Döhrn, R. und R. Janßen-Timmen (2012) *Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Stahlindustrie*, RWI Materialien Heft 71, Essen.

Frondel, M., N. Ritter und C.M. Schmidt (2011) *Die Kosten des Klimaschutzes am Beispiel der Strompreise*, RWI Positionen 45, Essen, 1. April

EWI (2012), *Analyse der Stromkostenbelastung der energieintensiven Industrie*, Aktualisierung der im Rahmen der Studie „Energiekosten in Deutschland – Entwicklungen, Ursachen und Internationaler Vergleich“ im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Frontier Economics/EWI (2010)) durchgeführten Berechnung, Energiewirtschaftliches Institut an der Universtität zu Köln.

Menanteau, P., D. Finon und M.-L. Lamy (2003), Prices versus quantities: Choosing policies for promoting the development of renewable energy, *Energy Policy* 31, 799-812.

Monopolkommission (2013), *Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende*, Sondergutachten 65, Baden-Baden.

Schmalensee, R. (2012), Evaluating policies to increase electricity generation from renewable energy, *Review of Environmental Economics and Policy* 6, 45-64.

Literatur zum Minderheitsvotum

Bofinger, P. (2013), *Förderung Erneuerbarer Energien: Gibt es einen dritten Weg?*, Gutachten im Rahmen des Projekts „Stromsystem – Eckpfeiler eines zukünftigen Regenerativwirtschaftsgesetzes“, Auftraggeber: Baden-Württemberg Stiftung gGmbH unter Federführung der IZES gGmbH (Institut für ZukunftsEnergieSysteme), Würzburg.

ELFTES KAPITEL

Immobilienmarkt: Kein Grund für Aktionismus

Das Wichtigste in Kürze

Der deutsche Immobilienmarkt hat sich in den vergangenen Jahren deutlich belebt. Insgesamt lassen sich bisher keine Anzeichen für gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen erkennen. Eine massive Verlagerung von Produktionsfaktoren in die Bauwirtschaft ist nicht zu beobachten. Bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung weisen die Preise keine Überhitzungstendenzen auf. Fundamental wird der Immobilienmarkt durch die insgesamt günstige wirtschaftliche Situation in Deutschland und die bis zur Mitte des nächsten Jahrzehnts voraussichtlich noch ansteigende Anzahl der Haushalte gestützt.

Ein treibender Faktor für die Immobiliennachfrage ist das ungewöhnlich niedrige langfristige Zinsniveau. Die mit einem stärkeren Zinsanstieg einhergehenden Risiken würden aufgrund der überwiegend langfristigen Zinsbindung jedoch nur verzögert auf die Investoren durchschlagen. Das Zinsänderungsrisiko geht damit allerdings auf die Banken über, die sich dagegen nicht immer vollständig abgesichert haben. Ein wichtiger stabilisierender Faktor für das Finanzsystem ist die vergleichsweise hohe Eigenkapitalfinanzierung der Investoren. Der bei der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung insgesamt eher unauffällige Befund darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in einigen Großstädten und insbesondere in einzelnen Lagen zu Entwicklungen gekommen ist, die sich als nicht nachhaltig erweisen könnten.

Die steigende Wohnraumnachfrage in Großstädten stellt eine ordnungs- und sozialpolitische Herausforderung dar. Höhere Mieten können von sozial schwachen Haushalten nur begrenzt abgefangen werden. Der Versuch, das Problem durch Obergrenzen für neu abzuschließende Mietverträge zu lösen, ist jedoch kontraproduktiv und daher abzulehnen. Kurzfristig würde damit der Preis durch indirekte und oft diskriminierend wirkende Zuteilungsmechanismen ersetzt. Mittel- und langfristig nähme die Knappheit sogar zu.

Großzügigere Abschreibungsregeln für Investitionen im Wohnungsbau lassen sich nur schwer rechtfertigen. Die Investoren sind schon jetzt steuerlich begünstigt durch die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen nach einer Frist von zehn Jahren sowie das Nebeneinander von steuerlicher Abschreibung und der Möglichkeit, Erhaltungskosten als Aufwand anzusetzen. Selbstgenutztes Wohneigentum wird derzeit gegenüber anderen Formen des Wohneigentums diskriminiert. Hier könnte der Übergang zur Investitionsgutlösung Abhilfe schaffen.

Beim öffentlichen Wohnungsbau sollte auf eine stärkere Zweckbindung der Mittel geachtet werden. Eine Wiederbelebung des Sozialen Wohnungsbaus ist abzulehnen. Anstelle einer Objektförderung ist die Subjektförderung in der Form des Wohngelds vorzuziehen. In Anbetracht der stark gestiegenen Mieten in Ballungsräumen empfiehlt sich eine fortlaufende Anpassung der seit dem Jahr 2009 konstanten Wohngeldsätze, insbesondere, um einen ausreichenden Abstand zwischen dem Lohn bei Erwerbstätigkeit und dem Transferbezug bei Nichterwerbstätigkeit zu sichern.

I. Anspannungen am deutschen Immobilienmarkt?

823. Der Markt für Wohnimmobilien hat sich in Deutschland nach vielen Jahren der Stagnation merklich belebt. Vor allem in Großstädten ist seit dem Jahr 2009 ein **deutlicher Anstieg der Immobilienpreise und Mieten** zu beobachten. Dies hat zum einen die Befürchtung geweckt, es könne in Deutschland zu ähnlichen makroökonomischen Fehlentwicklungen wie beispielsweise in den Vereinigten Staaten, Irland oder Spanien kommen. Dort haben sie wesentlich zur Finanzkrise der vergangenen Jahre beigetragen. Zum anderen haben die steigenden Mieten in Ballungszentren zur Diskussion über eine „**neue Wohnungsnot**“ und zur Forderung nach verstärktem staatlichem Handeln auf dem Wohnungsmarkt geführt.

824. Das breite öffentliche Interesse an den aktuellen Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt ist aus verschiedenen Gründen nicht überraschend. Wohnen ist für die privaten Haushalte **das wichtigste Konsumgut**. Die Ausgaben für das Wohnen beliefen sich im Jahr 2011 auf 28,3 % ihres gesamten Einkommens. Haushalte mit einem Einkommen, das unterhalb der Schwelle von 60 % des Median-Einkommens liegt, geben sogar die Hälfte ihres monatlichen Einkommens für Wohnkosten aus. Daneben macht das Bruttoimmobilienvermögen mehr als die Hälfte des gesamten Bruttovermögens der privaten Haushalte aus. Immobilien sind somit neben der Gesetzlichen Rentenversicherung der **wichtigste Bestandteil der Altersvorsorge** privater Haushalte in Deutschland. Darüber hinaus entfällt fast die Hälfte des inländischen Kreditvolumens der Banken auf Kredite für den Wohnungsbau, wobei Immobilien die wichtigste Besicherung für Bankkredite darstellen.

825. Wirtschaftspolitisch sind die Immobilienmärkte aus unterschiedlichen Blickwinkeln von Bedeutung:

- In der Makroökonomie spielen die Immobilienmärkte eine wichtige Rolle bei der Erklärung von Konjunkturzyklen sowie beim Entstehen von Banken- und Finanzkrisen.
- Aus mikroökonomischer Sicht geht es unter anderem darum, staatliche Regulierungen für die Immobilienwirtschaft so zu gestalten, dass sie auf der einen Seite die Investitionstätigkeit nicht nachteilig beeinflussen, auf der anderen Seite aber nicht zu einer Fehlleitung von Anlagemitteln in diesen Wirtschaftsbereich führen.
- Eine Aufgabe der Sozialpolitik ist es schließlich, dafür zu sorgen, dass für einkommensschwächere Schichten adäquater Wohnraum zur Verfügung steht.

Im Folgenden soll zum einen diskutiert werden, ob die seit einigen Jahren zu beobachtende Belebung des deutschen Immobilienmarkts bereits Tendenzen aufweist, die zu Gefährdungen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und das Finanzsystem führen könnten. Zum anderen soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit es möglich und ökonomisch sinnvoll ist, Anspannungen auf einzelnen regionalen Märkten in Deutschland durch eine stärkere Förderung der Bauinvestitionen abzubauen. Außerdem ist zu prüfen, ob und in welcher Form die Auswirkungen steigender Wohnungsmieten auf Haushalte mit geringen Einkommen abgefedert werden können.

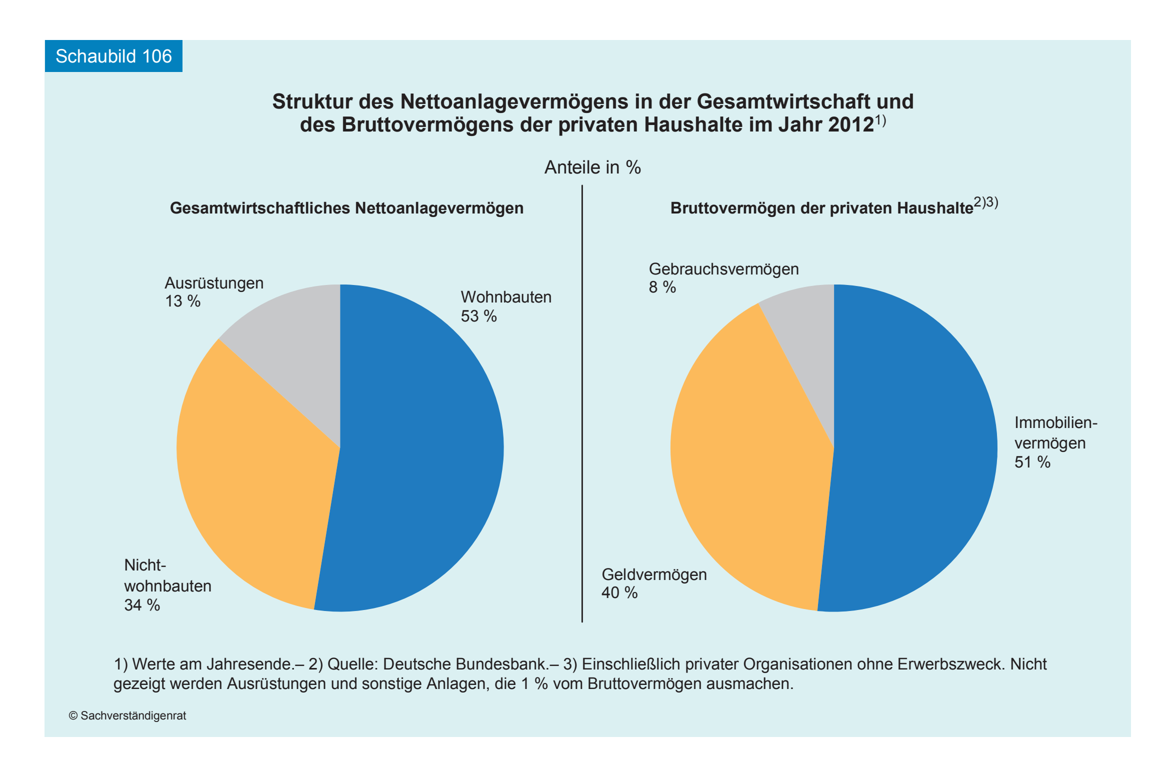
II. Die makroökonomische Perspektive

1. Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Immobilienwirtschaft

826. Die große volkswirtschaftliche Bedeutung der Immobilienwirtschaft zeigt sich daran, dass Wohn- und Nichtwohnbauten am Ende des Jahres 2012 einen Anteil von **87 % am Nettoanlagevermögen** aufwiesen; Grundstücke werden im Nettoanlagevermögen nicht berücksichtigt (Schaubild 106). Seit der Wiedervereinigung hat sich dieser Anteil um drei Prozentpunkte erhöht. Das gesamte Immobilienvermögen in Deutschland beläuft sich auf rund 10 Billionen Euro. Hierbei entfallen 2,8 Billionen Euro auf Grundstücke und 7,5 Billionen Euro auf Bauten. Einen Großteil der Bauten stellen wiederum die Wohngebäude mit 4,5 Billionen Euro dar, während sich das Vermögen aus Nichtwohngebäuden sowie Tiefbauten auf 2,9 Billionen Euro beläuft.

Schaubild 106

Struktur des Nettoanlagevermögens in der Gesamtwirtschaft und des Bruttovermögens der privaten Haushalte im Jahr 2012[1)]



1) Werte am Jahresende.– 2) Quelle: Deutsche Bundesbank.– 3) Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. Nicht gezeigt werden Ausrüstungen und sonstige Anlagen, die 1 % vom Bruttovermögen ausmachen.

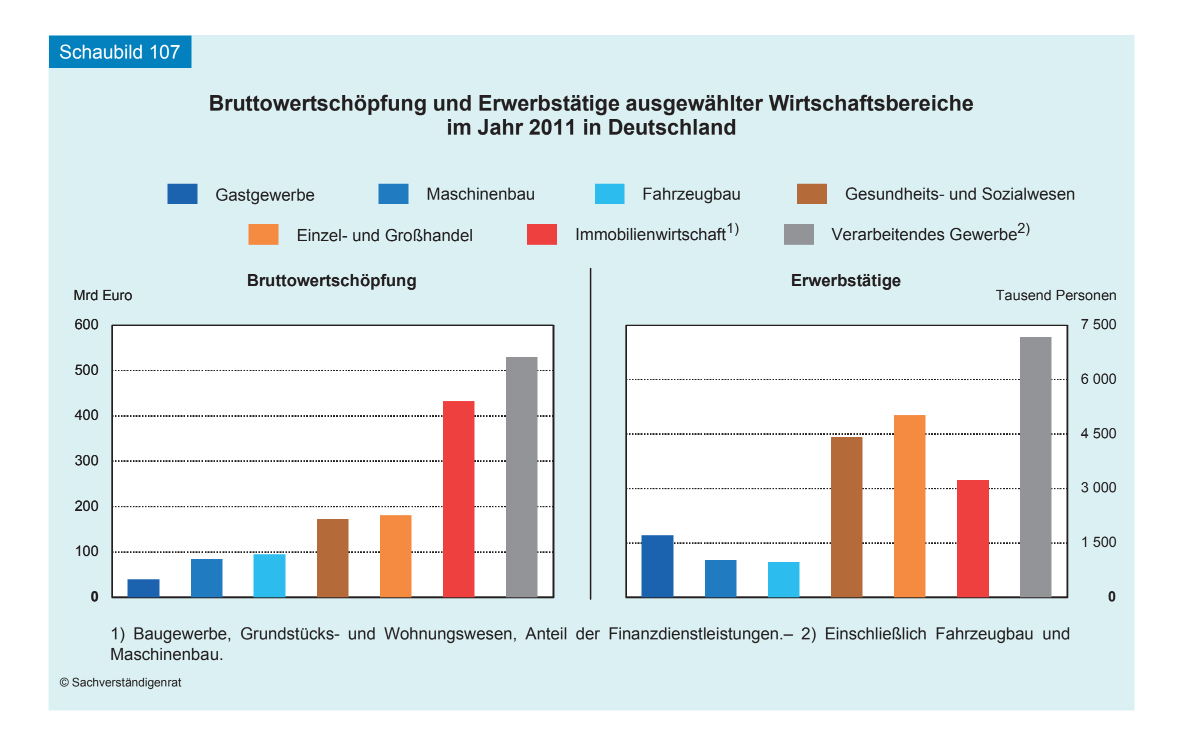
827. Immobilien sind somit noch vor den Ausrüstungsinvestitionen (unter anderem Maschinen und Fahrzeuge) das bedeutsamste Investitionsgut und stellen damit eine **wichtige Verwendungskomponente des Bruttoinlandsprodukts** dar. Im Jahr 2012 machten die nominalen Bauinvestitionen mehr als 266 Mrd Euro aus. Dies entsprach 10 % des Bruttoinlandsprodukts. Die Investitionen flossen mehrheitlich in Wohnbauten, die für sich genommen einen Anteil von 5,8 % aufwiesen. Insgesamt lag die Bauinvestitionsquote, das heißt das Verhältnis der nominalen Bauinvestitionen zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, unterhalb des durchschnittlichen Werts von 11,1 % seit dem Jahr 1991. Im Jahr 2005 erreichten die Bauinvestitionen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt mit 8,9 % ihren Tiefpunkt und legten seitdem wieder schneller zu als die Wirtschaftsleistung. Den Höchstwert hatte die Bauinvestitionsquote mit 14,5 % im Jahr 1994 im Zuge des ostdeutschen Baubooms erreicht.

828. Die Immobilienwirtschaft liefert einen bedeutenden **Beitrag zur gesamten Bruttowertschöpfung**. Dieser Bereich umfasst die Wirtschaftszweige des Baugewerbes, des Grundstücks- und Wohnungswesens sowie einen Großteil der Finanzdienstleister. Zum Bereich Grundstücks- und Wohnungswesen gehören die Vermietung und Verpachtung sowie der Kauf und Verkauf von Grundstücken, Wohnungen und Gebäuden. Die Bruttowertschöpfung im Grundstücks- und Wohnungswesen belief sich im Jahr 2011 auf 283,2 Mrd Euro oder 12,1 % in Relation zur gesamten Bruttowertschöpfung. Im Baugewerbe wurden 109,2 Mrd Euro (4,7 %) erwirtschaftet. Der Wertschöpfungsanteil der Finanzdienstleister, welche ebenfalls der Immobilienwirtschaft zuzuordnen sind, kann nur pauschal geschätzt werden. Hierfür wird in einem ersten Schritt der Bestand an Bankkrediten an die Immobilienwirtschaft in Relation zum gesamten Kreditvolumen der Banken gesetzt. Der Bestand an Wohnungsbaukrediten sowie an Krediten an das sonstige Grundstückswesen im Inland belief sich zum Jahresende 2011 auf 1,3 Billionen Euro. Dies entspricht einem Anteil von 53,5 % der Kredite an inländische Unternehmen und Privatpersonen. Bei einer gesamten Bruttowertschöpfung des Bereichs der Finanzdienstleister von insgesamt 74,1 Mrd Euro entfallen somit 39,6 Mrd Euro auf die Immobilienwirtschaft.

Insgesamt beläuft sich somit die gesamte Bruttowertschöpfung, die der Immobilienwirtschaft zugerechnet werden kann, auf 431,9 Mrd Euro. Dies entspricht 18,5 % der gesamten Bruttowertschöpfung und unterstreicht die Bedeutung der Immobilienwirtschaft für die Gesamtwirtschaft (Schaubild 107). Dieser Anteil schwankt seit dem Jahr 1991 zwischen 16 % und 20 %, wobei das Baugewerbe seit Mitte der 1990er-Jahre stetig an Bedeutung verloren hat, während der Bereich des Grundstücks- und Wohnungswesens zulegen konnte. In der Immobilienwirtschaft arbeiteten im Jahr 2011 rund 3,2 Millionen Erwerbstätige, rund drei Viertel davon waren im Baugewerbe beschäftigt.

Schaubild 107

Bruttowertschöpfung und Erwerbstätige ausgewählter Wirtschaftsbereiche im Jahr 2011 in Deutschland



1) Baugewerbe, Grundstücks- und Wohnungswesen, Anteil der Finanzdienstleistungen.– 2) Einschließlich Fahrzeugbau und Maschinenbau.

829. Immobilien und insbesondere Wohnimmobilien stellen die **wichtigste Vermögensgrundlage der privaten Haushalte** dar und sind neben der Gesetzlichen Rentenversicherung der bedeutendste Bestandteil der Altersvorsorge. So machte das Immobilienvermögen der privaten Haushalte am Ende des Jahres 2012 mit 6,3 Billionen Euro mehr als die Hälfte des privaten Bruttovermögens von rund 12,3 Billionen Euro aus (Schaubild 106). Erst mit einigem Abstand folgten das Geldvermögen mit 4,9 Billionen Euro sowie das Gebrauchsvermögen (unter anderem Möbel und Fahrzeuge) mit etwas mehr als 930 Mrd Euro. Erwähnenswert ist zudem, dass die Verteilung des Immobilienvermögens deutlich ungleicher ist als die der Einkommen, aber vergleichbar mit der des gesamten privaten Vermögens (Clamor und Henger, 2013). Beim Nettoimmobilienvermögen verteilen sich 98 % des gesamten Nettoimmobilienvermögens auf 40 % aller Haushalte. Der Anteil beim individuellen Nettogesamtvermögen ist nahezu identisch und beträgt 97,2 %.

830. Die Immobilienwirtschaft spielt für das **Finanzsystem** eine große Rolle. Zum einen wird ein Großteil der Kredite durch Immobilien besichert. So haben die Banken in Deutschland Ende des Jahres 2012 an inländische Unternehmen und Privatpersonen Kredite im Gesamtumfang von 2,4 Billionen Euro ausgegeben. Von dieser Summe waren 1,2 Billionen Euro als Hypothekarkredite mit Immobilien besichert. Zum anderen müssen Private einen Großteil der Immobilienkäufe fremdfinanzieren, sodass Immobilienkredite einen wesentlichen Anteil am Kreditportfolio der Banken haben. Aber auch in der Kreditaufnahme der privaten Haushalte an sich spielen Immobilienkredite eine überragende Rolle. Dies wird vor allem aus der Tatsache ersichtlich, dass von den gesamten ausstehenden Bankkrediten an Private – in Höhe von mehr als einer Billion Euro – die Kredite für den Bau und Erwerb von Wohneigentum rund 80 % ausmachen.

2. Gefahr gesamtwirtschaftlich destabilisierender Effekte

831. Entwicklungen in der Immobilienwirtschaft stehen in einer engen Wechselbeziehung mit dem Konjunkturzyklus und können längerfristig die realwirtschaftliche Struktur einer Volkswirtschaft beeinflussen. Wie die Erfahrungen Irlands, Spaniens, der Vereinigten Staaten und vieler anderer Länder zeigen, können von lang anhaltenden Boomphasen **schwere Krisen** für die Realwirtschaft sowie für das Finanzsystem ausgelöst werden. Die von der Immobilienwirtschaft tendenziell ausgehende gesamtwirtschaftliche Instabilität ist vor allem auf drei Wirkungskanäle zurückzuführen:

- Der Immobilienmarkt ist besonders anfällig für **spekulative, sich selbstverstärkende Effekte**, die über längere Zeit anhalten und damit zu erheblichen Überkapazitäten führen können (Shiller, 2007).
- Durch steigende Immobilienpreise kommt es zu **Vermögensgewinnen** der privaten Haushalte, wodurch vor allem in Ländern mit einer hohen Eigenheimquote die Sparquote sinkt und der private Verbrauch stimuliert wird.
- Die allgemein hohe Fremdfinanzierung von Immobilien bringt es mit sich, dass von negativen Entwicklungen auf diesem Markt nachteilige **Effekte auf das Finanzsystem** ausgehen.

Spekulative Prozesse und Fehlallokationen

832. Eine Belebung des Immobilienmarkts stimuliert die Bautätigkeit und löst damit eine **Reallokation von Produktionsfaktoren** aus. Durch den Aufbau von Produktionskapazitäten im Baugewerbe werden Arbeitskräfte und Kapital von anderen Wirtschaftsbereichen abgezogen. Ein Beispiel hierfür ist der ostdeutsche Bauboom nach der Wiedervereinigung, der zu einer massiven Ausweitung der Bauinvestitionen geführt hat. Damals war in Ostdeutschland (Neue Länder und Berlin) der Anteil der Bruttowertschöpfung des Baugewerbes an der gesamten Bruttowertschöpfung auf 14 % gestiegen, um schließlich bis zum Jahr 2005 auf 5 % zurückzugehen (Kasten 26). Die Anzahl der Beschäftigten in diesem Bereich hatte sich im Jahr 1995 auf etwa 1,2 Millionen Personen erhöht, um danach sukzessiv auf einen Wert unter 600 000 Personen seit dem Jahr 2005 zu fallen. Ähnliche Entwicklungen waren in Spanien und Irland zu beobachten. So erhöhte sich in Irland der Anteil der Bauwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt von 15,1 % im Jahr 2000 auf 19,3 % im Jahr 2006. Neben der Reallokation von Produktionsfaktoren wird die Binnennachfrage durch eine erhöhte Bautätigkeit gefördert, da eine höhere Baunachfrage überwiegend durch inländische Anbieter befriedigt wird.

Kasten 26

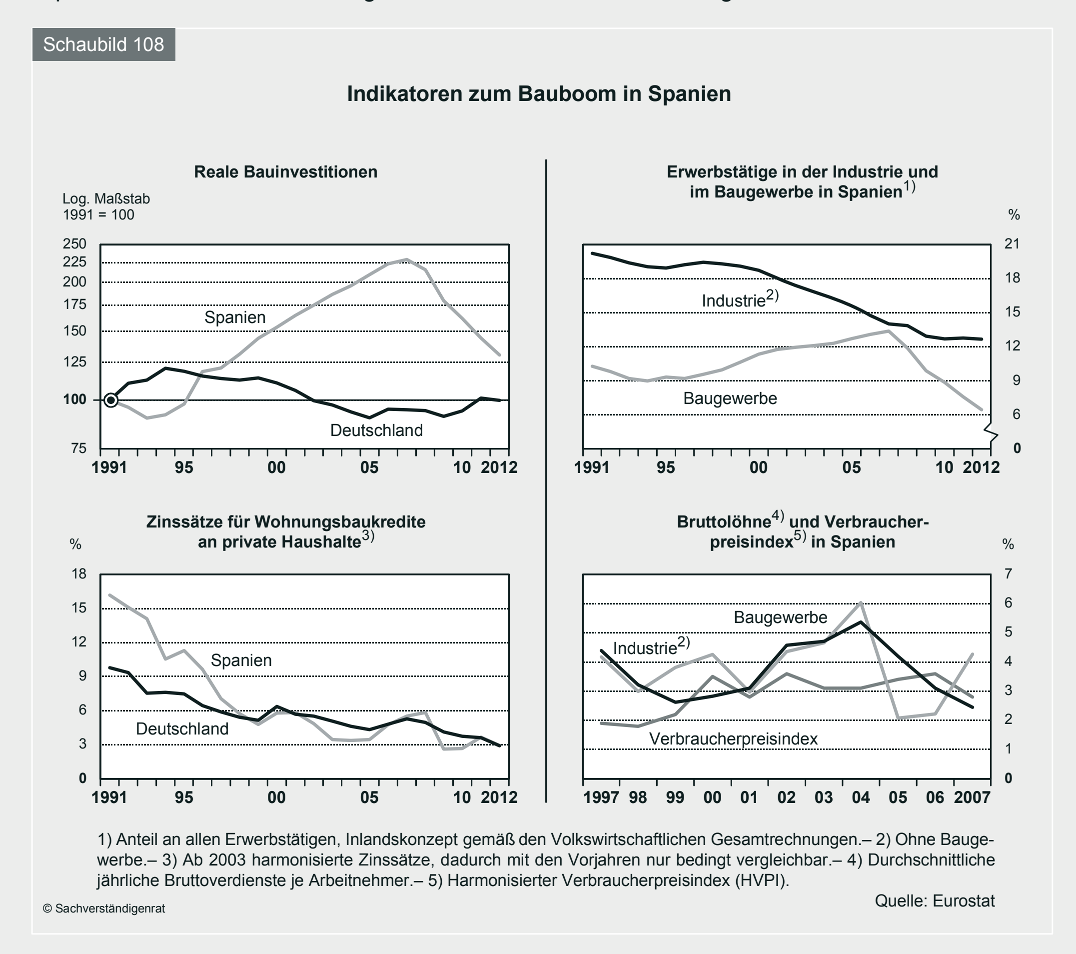
Fallbeispiele für Baubooms

Spanien

Die spanischen Bauinvestitionen verdoppelten sich nahezu im Zeitraum der Jahre 1996 bis 2007 (Schaubild 108, oben links). Hauptverantwortlich hierfür war das für spanische Verhältnisse niedrige Zinsniveau, das Mitte der 1990er-Jahre infolge der zu erwartenden Euro-Einführung eingesetzt hatte (Schaubild 108, unten links) und eine starke Expansion des Kreditvolumens nach sich zog. Als weitere Gründe für den Boom lassen sich der Bedarf an Wohnraum durch Einwanderung, eine abnehmende Anzahl an Personen pro Haushalt und eine im Verlauf des Booms ansteigende Spekulation auf steigende Immobilienpreise nennen. Die reale Wertschöpfung im spanischen Bausektor übertraf zum Ende des Booms in absoluten Zahlen sogar die des deutschen Baugewerbes. Die Anzahl der Beschäftigten stieg stark von 1,3 Millionen Personen im Jahr 1996 auf 2,8 Millionen Personen im Jahr 2007 und es arbeiteten mehr Personen auf spanischen Baustellen als auf deutschen. Unter Einbeziehung der vertikalen Abhängigkeit des Baugewerbes waren im Jahr 2000 ungefähr 15,5 % der Gesamtbeschäftigung in Spanien direkt oder indirekt auf das Baugewerbe zurückzuführen, gegenüber einem Durchschnittswert von 9,5 % in anderen Industrieländern. Bis zum Jahr 2004 hat sich dieser Wert um weitere 2,2 Prozentpunkte erhöht (Bielsa und Duarte, 2011). Die Reallokation an Produktionsressourcen zeigt sich zudem an der in den Boomjahren ansteigenden Anzahl an Schulabgängern, welche die Schule ohne Abschluss verließen, um in der Bauwirtschaft in Erwartung weiterhin hoher Einkommen zu arbeiten. Nach Ende des Baubooms waren Anfang des Jahres 2013 nur noch rund eine Million Personen in der Bauwirtschaft beschäftigt, sodass mehr als die Hälfte des gesamten Rückgangs der spanischen Beschäftigung in den letzten sechs Jahren auf das Baugewerbe zurückgeführt werden kann (Schaubild 108, oben rechts).

Der spanische Bauboom hatte neben der Reallokation von Arbeitskräften und Kapital eine steigende Lohnentwicklung in der gesamten Volkswirtschaft zur Folge. So stiegen die Löhne in der spanischen Industrie im Zeitraum der Jahre 1996 bis 2007 um rund 45 % und damit in ähnlicher Größenordnung wie die Löhne in der Bauwirtschaft (Schaubild 108, unten rechts). Die steigenden Löhne führten zu Inflationsraten, die lange Zeit über dem Durchschnitt des Euro-Raums la-

gen und in einen Verlust an preislicher Wettbewerbsfähigkeit mündeten. Zusammen mit der stark expandierenden Binnennachfrage kam es zu erheblichen Leistungsbilanzdefiziten.



1) Anteil an allen Erwerbstätigen, Inlandskonzept gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.– 2) Ohne Baugewerbe.– 3) Ab 2003 harmonisierte Zinssätze, dadurch mit den Vorjahren nur bedingt vergleichbar.– 4) Durchschnittliche jährliche Bruttoverdienste je Arbeitnehmer.– 5) Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI).

Quelle: Eurostat

Mitte der 2000er-Jahre machte sich aber ein Angebotsüberhang in hohen Leerständen bemerkbar. Zudem brachten die ab dem Jahr 2005 ansteigenden Leitzinsen der EZB die spanischen Haushalte und Firmen in Bedrängnis, da diese ihre Immobilienkredite zum Großteil mit variabler Verzinsung auf Basis des Drei-Monatszinssatzes (Euribor) abgeschlossen hatten. Als Folge gerieten immer mehr Bauunternehmen in Schwierigkeiten und die Preise für Neubauten sanken in den Jahren 2008 bis 2012 um über 20 %.

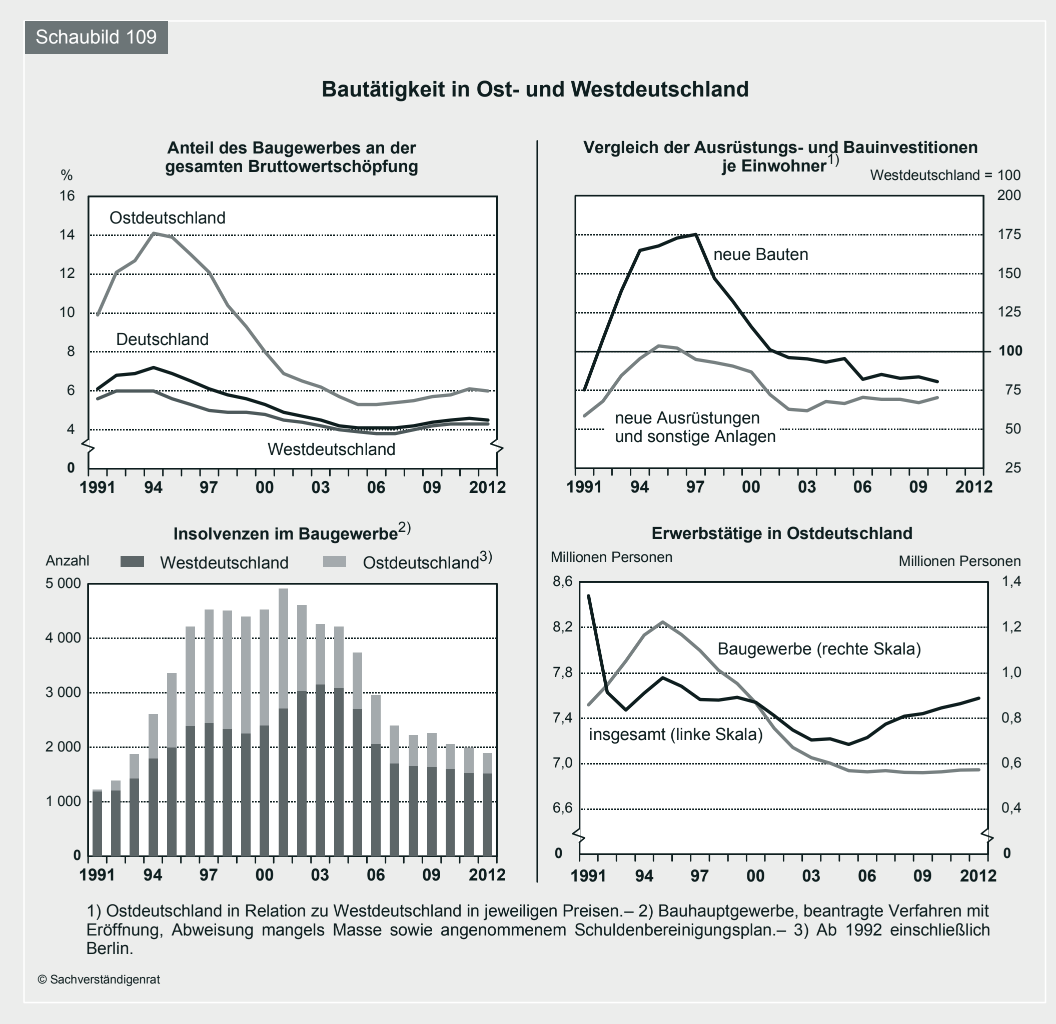
Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung

Nach der deutschen Einheit war es in den Jahren 1991 bis 1995 zu einem Boom der ostdeutschen Bauwirtschaft gekommen. Dieser wurde maßgeblich hervorgerufen durch hohe öffentliche Bauinvestitionen in die Infrastruktur sowie staatliche Investitionszulagen und -zuschüsse, insbesondere Steuererleichterungen und zinsverbilligende Kreditprogramme (JG 1991 Ziffern 83 f.).

Zeitweise übertrafen die ostdeutschen Bauinvestitionen je Einwohner das westdeutsche Niveau um mehr als 75 % (Schaubild 109, oben rechts). Sie trugen dazu bei, dass sich die Bruttowertschöpfung im ostdeutschen Baugewerbe binnen drei Jahren mehr als verdoppelte. Der Anteil der Bauwirtschaft an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung erhöhte sich hierbei auf über 14 % (Schaubild 109, oben links). Der Anteil der Bauinvestitionen am nominalen Bruttoinlands-

produkt Ostdeutschlands lag zeitweise sogar bei 30 % und damit weit höher als die vergleichbaren Spitzenwerte in Spanien (22 %) und Irland (21 %). Im Vergleich hierzu belief sich der gesamtdeutsche Wert im Zeitraum ab dem Jahr 1991 durchschnittlich auf nur 11 %.

Schaubild 109



1) Ostdeutschland in Relation zu Westdeutschland in jeweiligen Preisen.– 2) Bauhauptgewerbe, beantragte Verfahren mit Eröffnung, Abweisung mangels Masse sowie angenommenem Schuldenbereinigungsplan.– 3) Ab 1992 einschließlich Berlin.

Der ostdeutsche Bauboom führte zu einer gewaltigen Reallokation von Produktionsfaktoren. Zum einen wurde mehr in Infrastruktur und Gebäude investiert als in Maschinen und Fahrzeuge. Zum anderen waren im Zeitraum der Jahre 1993 bis 1998 in Ostdeutschland mehr als eine Million Personen im Baugewerbe beschäftigt (Schaubild 109, unten rechts). Dies entsprach 15 % aller Erwerbstätigen im Osten, während im Westen der Wert nur bei 7 % lag. Zudem gab es stimulierende direkte und indirekte Beschäftigungseffekte in Bereichen des sonstigen Produzierenden Gewerbes und dem Dienstleistungsbereich, die eng mit dem Baugewerbe verbunden sind (Loose und Ludwig, 1998). Auf diese Weise konnte die Bauwirtschaft das freiwerdende Arbeitskräftepotenzial aus der transformationsbedingten Deindustrialisierung Ostdeutschlands zumindest temporär aufnehmen.

Die starke Ausweitung der Bautätigkeit schuf Überkapazitäten am Immobilienmarkt, mit einem hohen Leerstand und damit verbunden einem Verfall der Immobilienpreise, Mieten und Preise für Bauleistungen. So lagen die Leerstandsquoten in Ostdeutschland in den Jahren 1998 und 2002 mit über 13 % deutlich höher als in Westdeutschland. Selbst im Jahr 2010 betrug dieser Wert

noch knapp 12 %. Seit dem Jahr 1995 ging die Bautätigkeit langsam zurück, seit dem Jahr 1998 beschleunigte sich dieser Rückgang deutlich. Die Anzahl der Unternehmensinsolvenzen stieg spürbar an und ging erst ab dem Jahr 2002 allmählich wieder zurück (Schaubild 109, unten links). Erst seit dem Jahr 2006 sank die ostdeutsche Beschäftigung im Baugewerbe nicht mehr, sie verharrt seitdem bei etwas unter 565 000 Erwerbstätigen. Zudem war ein Rückgang der ostdeutschen Gesamtbeschäftigung zu beobachten, da das freiwerdende Arbeitskräftepotenzial nicht durch andere Wirtschaftsbereiche absorbiert wurde. Der ostdeutsche Bauboom war somit gekennzeichnet durch langwierige und starke Reallokationseffekte.

833. Für sich genommen ist eine Reallokation von Produktionsfaktoren erwünscht, wenn sie auf Preissignale reagiert, die Angebot und Nachfrage auf dem Immobilienmarkt korrekt widerspiegeln. Wie die Entwicklung auf dem ostdeutschen Immobilienmarkt in den 1990er-Jahren verdeutlicht, kann die Marktsituation jedoch durch fiskalische Eingriffe wie Steuererleichterungen erheblich verzerrt werden (Kasten 26). Zudem können **spekulative Prozesse** dazu führen, dass sich Erwartungen über die zukünftige Immobilienpreisentwicklung nicht mehr mit Fundamentalfaktoren wie der Einkommensentwicklung oder der Demografie decken. Außerdem stellt sich auf Immobilienmärkten das Problem, dass sich Angebotsentscheidungen aufgrund von oft aufwendigen Planungs- und Genehmigungsverfahren und der Dauer der Fertigstellung von Bauprojekten in der Regel erst mit einer deutlichen zeitlichen Verzögerung auf den Märkten niederschlagen.

Die zur Korrektur eines Ungleichgewichts erforderlichen Preissignale treten daher oft sehr verspätet ein. Es kann somit auf den Immobilienmärkten im großen Stil zu Investitionsentscheidungen kommen, die sich im Nachhinein als völlig unrentabel herausstellen. Wie die Erfahrungen mit Immobilienkrisen zeigen, kann die Korrektur solcher Fehlentwicklungen über Jahre hinweg einen dämpfenden Effekt auf die Gesamtwirtschaft ausüben. So ist insbesondere die Reallokation von Arbeitnehmern in andere Bereiche wie das Verarbeitende Gewerbe oder das Dienstleistungsgewerbe mit erheblichen Friktionen, wie beispielsweise Umschulungskosten und -zeiten, verbunden.

Effekte auf den privaten Verbrauch

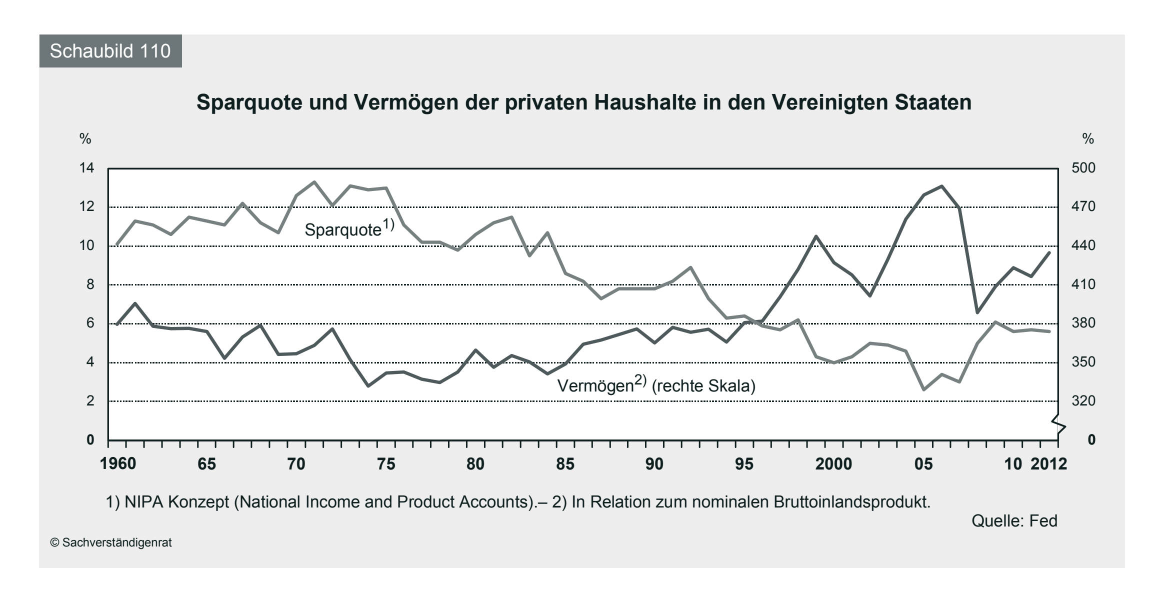
834. Die Selbstverstärkungseffekte des Immobilienmarkts können auf den **privaten Verbrauch** übergreifen. Vor allem in Ländern mit einer hohen Eigentumsquote führen höhere Preise für Häuser und Wohnungen dazu, dass das Vermögen der privaten Haushalte in der Breite zunimmt. Wie die in den vergangenen Jahrzehnten rückläufige Sparquote in den Vereinigten Staaten verdeutlicht, führen steigende Vermögenspreise dazu, dass aus dem laufenden Einkommen weniger gespart wird (Schaubild 110) (Hüfner und Koske, 2010).

Der private Verbrauch kann zusätzlich stimuliert werden, wenn Haushalte den Wertanstieg ihrer Immobilie zur Beleihung zusätzlicher Kredite nutzen (Iacoviello, 2012). So ist es in den Vereinigten Staaten im Gegensatz zu Deutschland durchaus üblich, dass die Kreditnehmer den Wertzuwachs der als Kreditsicherheit unterlegten Immobilie zur Ausweitung des Kreditrahmens nutzen (Calza et al., 2013). Die so ermöglichte Entnahme von Eigenkapital wird

dann zur Ausweitung des Konsums sowie der Verbesserung der Immobilie verwendet. Damit werden die privaten Haushalte in besonderer Weise anfällig für Einbrüche auf dem Immobilienmarkt. Bei rückläufigen Preisen kann der Kreditbetrag schnell den Wert der Sicherheit übersteigen, was zur Überschuldung der Haushalte führt.

Schaubild 110

Sparquote und Vermögen der privaten Haushalte in den Vereinigten Staaten



1) NIPA Konzept (National Income and Product Accounts).– 2) In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: Fed

Effekte auf das Finanzsystem

835. Nicht erst seit der jüngsten Finanzkrise ist zu beobachten, dass gravierende Störungen auf dem Immobilienmarkt in der Regel schwerwiegende Konsequenzen für das **Finanzsystem** haben. Dies liegt zum einen daran, dass Immobilienkäufe sehr häufig zu einem hohen Anteil fremdfinanziert werden. Zum anderen entfällt auf Immobilienkredite ein hoher Anteil der gesamten Kredite des Bankensystems. Dabei kommt den länderspezifischen institutionellen Rahmenbedingungen für Hypotheken- und Immobilienkredite eine zentrale Rolle zu (Henger und Voigtländer, 2011). So ist die jüngste Immobilienkrise in den Vereinigten Staaten, die durch sehr niedrige Zinsen ausgelöst wurde, wesentlich durch variable Zinsen, geringe Tilgungsraten, hohe Beleihungsquoten und sinkende Kreditstandards verstärkt worden. Auch in Spanien werden Immobilienkredite überwiegend variabel verzinst. Während eine variable Verzinsung den Kreditnehmern ein Fristentransformationsrisiko aufbürdet, kommt es durch hohe Beleihungsquoten zu einem Hebeleffekt (Leverage-Effekt), der sich vorteilhaft auf die Eigenkapitalrendite des Investors auswirkt, wenn die Preise steigen, aber zu entsprechend hohen Eigenkapitalverlusten führt, wenn die Preise fallen.

836. Die Erfahrungen mit den Immobilienkrisen des vergangenen Jahrzehnts haben dazu geführt, dass heute die Entwicklungen in diesem Bereich mit erhöhter Wachsamkeit im Rahmen der **makroprudenziellen Überwachung** verfolgt werden, wie sie beispielsweise vom European Systemic Risk Board und dem in diesem Jahr eingerichteten deutschen Ausschuss für Finanzstabilität durchgeführt wird. Ab dem Jahr 2016 haben die Bankenaufseher der Europäischen Union die Möglichkeit, prozyklische Tendenzen, die insbesondere vom Immobilienmarkt ausgehen, durch die Anforderung eines antizyklischen Kapitalpuffers zu dämpfen. Dieser kann zunächst in einer Bandbreite von 0 % bis 0,625 % der risikogewichteten Aktiva

von der national zuständigen Aufsichtsbehörde festgelegt werden, wobei die obere Grenze bis zum Abschluss der Übergangsphase im Jahr 2019 auf 2,5 % ansteigt (JG 2012 Ziffer 271). Zusätzliche Flexibilität erhalten nationale Bankenaufseher durch die Möglichkeit, Eigenkapitalzuschläge für systemische Risiken zu fordern und temporär Risikogewichte für Wohn- und Gewerbeimmobilienkredite zu erhöhen.

Zudem besteht die Möglichkeit, Beleihungsobergrenzen für den Quotienten aus Kreditbetrag und Beleihungswert (**Loan to Value Caps**) festzulegen, die auch sektorspezifisch eingesetzt werden können (Deutsche Bundesbank, 2013a). Mit dem Kapitalerhaltungspuffer existiert ein weiteres Instrument zur Reduzierung prozyklischer Tendenzen. Er erhöht prinzipiell die Eigenkapitalanforderungen; sein Abbau wird in schlechten Zeiten geduldet und mit entsprechend milden Sanktionen, etwa in Form von Ausschüttungsverboten, belegt. Er wird ab dem Jahr 2016 wirksam, beträgt zunächst 0,625 % und steigt dann schrittweise auf 2,5 % im Jahr 2019 an. Für die Immobilienfinanzierung sind zudem die im Rahmen von Basel III einzuführenden Liquiditätsquoten relevant, da sie zukünftig das Ausmaß kurzfristiger Refinanzierung und generell die Möglichkeit zur Fristentransformation begrenzen sollen.

3. Bisher kaum Anzeichen für Fehlentwicklungen auf dem deutschen Immobilienmarkt

837. In Anbetracht der potenziell destabilisierenden Effekte von Immobilienmärkten ist es nicht überraschend, dass die deutliche Belebung der Nachfrage nach Wohnungen und Häusern eine Diskussion über Überhitzungsgefahren ausgelöst hat. Es stellt sich somit die Frage, ob es bereits Anzeichen für sich selbstverstärkende Preisbewegungen und damit verbundene Fehlallokationen gibt. Ebenso ist zu prüfen, ob mögliche Risiken für das Finanzsystem zu erkennen sind.

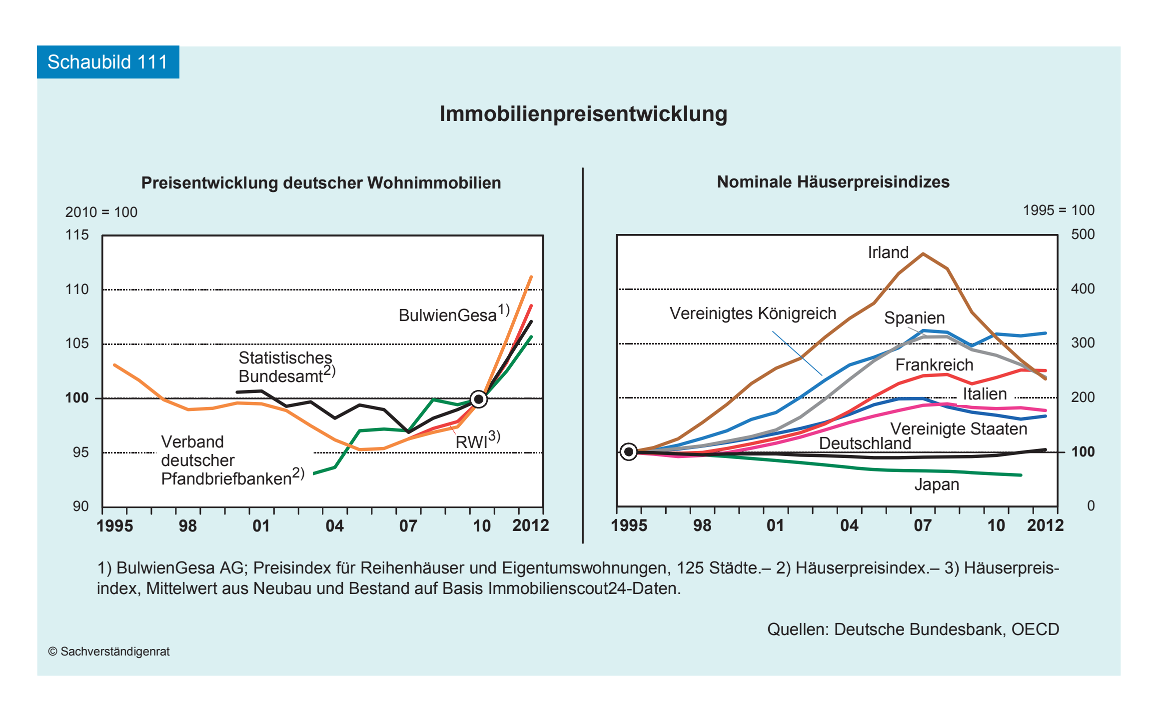


Schaubild 111

Immobilienpreisentwicklung

1) BulwienGesa AG; Preisindex für Reihenhäuser und Eigentumswohnungen, 125 Städte.– 2) Häuserpreisindex.– 3) Häuserpreisindex, Mittelwert aus Neubau und Bestand auf Basis Immobilienscout24-Daten.

Quellen: Deutsche Bundesbank, OECD

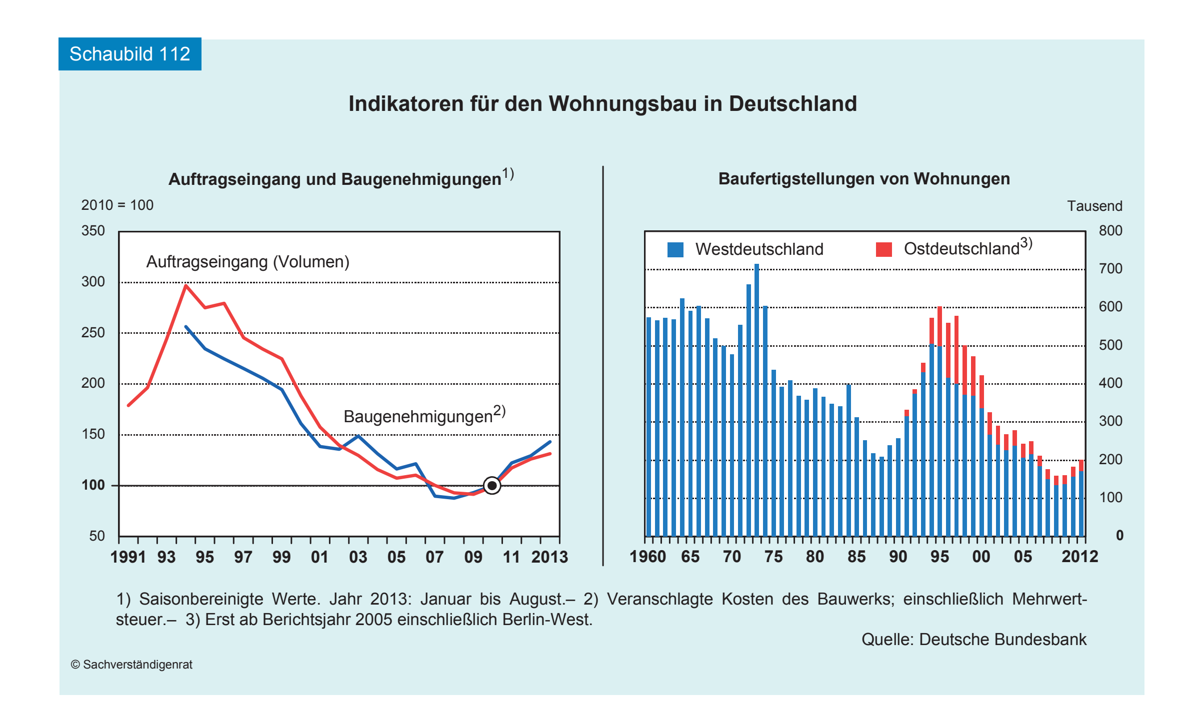
838. Seit dem Jahr 2009 hat die **Preisentwicklung** deutlich an Fahrt gewonnen. So sind die Preise für Wohnimmobilien im Zeitraum der Jahre 2009 bis 2012 um 14,1 % gestiegen; die Steigerungsraten lagen damit deutlich über dem Anstieg der Verbraucherpreise. Diese Entwicklung hat sich in diesem Jahr fortgesetzt. So übersteigt etwa der Immobilienpreisindex des Verbands deutscher Pfandbriefbanken (vdp-Index) im zweiten Quartal des Jahres 2013 den Vorjahreswert um 3,3 %. Bei dem vor allem seit dem Jahr 2009 zu beobachtenden Preisanstieg ist zunächst zu berücksichtigen, dass sich der deutsche Immobilienmarkt – im Gegensatz zu fast allen anderen Ländern – in den Jahren davor äußerst schwach entwickelt hatte. Die Preise für Reihenhäuser und Eigentumswohnungen waren zwischen den Jahren 1995 bis 2005 rückläufig und die dann einsetzende Belebung verlief zunächst eher verhalten (Schaubild 111, Seite 451).

839. Im vergangenen Jahrzehnt hat sich der deutsche Immobilienmarkt somit völlig asynchron zu den entsprechenden **Märkten des Auslands** entwickelt. Während sich in einigen europäischen Ländern die realen Preise im Zeitraum der Jahre von 2000 bis 2007 zum Teil verdoppelten, nahm das reale Häuserpreisniveau in Deutschland um 15,1 % ab. Umgekehrt zeigte sich nach Ausbruch der Krise auf den anderen europäischen Märkten eine deutliche Preiskorrektur, während die deutschen Preise tendenziell zu steigen begannen. Der Blick auf andere Länder verdeutlicht zugleich, dass der in Deutschland bisher zu beobachtende Anstieg der Immobilienpreise weitaus geringer ist als die damaligen Entwicklungen in Ländern wie Spanien und Irland, die in besonderem Maße von einer Immobilienkrise betroffen waren. Die nominalen Preise in Irland haben sich im Zeitraum der Jahre von 1995 bis 2007 mehr als vervierfacht, in Spanien und im Vereinigten Königreich rund verdreifacht.

840. Der im internationalen Vergleich insgesamt eher moderate Anstieg der Preise von Wohnungen und Häusern spiegelt sich ebenso in einer bisher verhaltenen Ausweitung der

Schaubild 112

Indikatoren für den Wohnungsbau in Deutschland

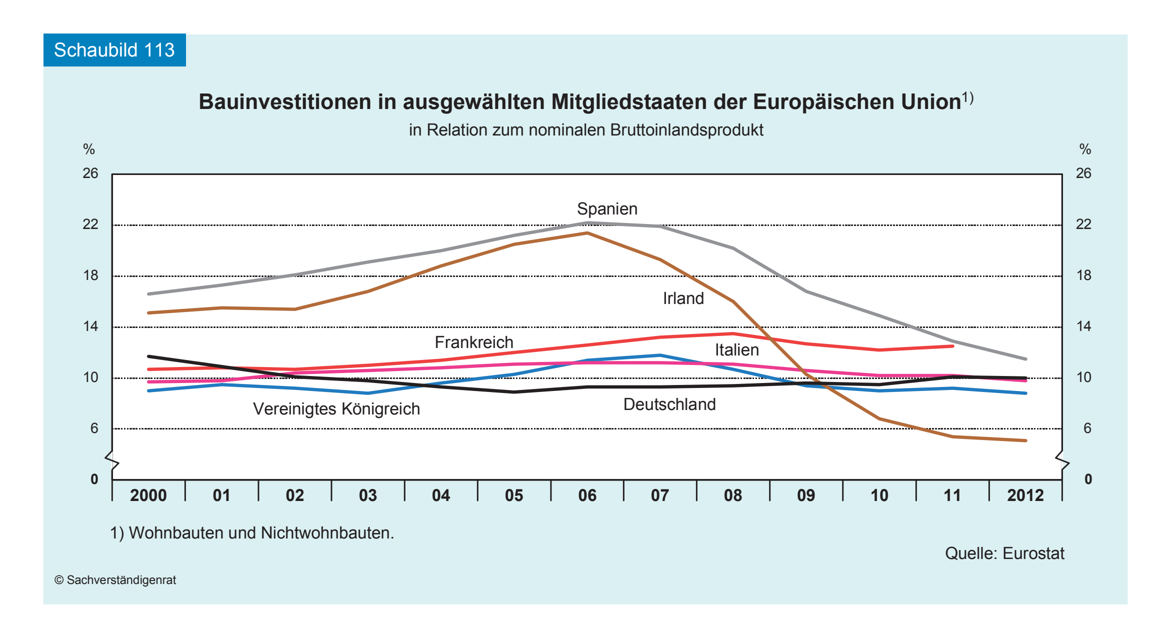


1) Saisonbereinigte Werte. Jahr 2013: Januar bis August.– 2) Veranschlagte Kosten des Bauwerks; einschließlich Mehrwertsteuer.– 3) Erst ab Berichtsjahr 2005 einschließlich Berlin-West.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Bautätigkeit wider. Die über Jahre hinweg schwache Marktsituation ist an einer über fast das gesamte vergangene Jahrzehnt hinweg rückläufigen Tendenz der Baugenehmigungen zu erkennen (Schaubild 112). Im Vergleich zum extrem niedrigen Niveau des Jahres 2008 haben sich die Baugenehmigungen für Wohnbauten zuletzt zwar belebt. Im längerfristigen Vergleich ist das Niveau jedoch noch immer sehr gering, zumal diese Statistik keine Preisbereinigungen vornimmt. Dementsprechend ist die Zahl der fertiggestellten Neubauten im längerfristigen Vergleich nicht ungewöhnlich hoch. Auch nach der in den letzten Jahren zu erkennenden Belebung liegt die Bautätigkeit im Wohnungsbau weit unter dem langfristigen Durchschnitt. Von den in den Boomjahren des deutschen Immobilienmarkts, in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre und Mitte der 1990er-Jahre, erzielten Werten ist die aktuelle Bautätigkeit noch sehr weit entfernt.

841. Bei der Bautätigkeit zeigt neben dem historischen wiederum der internationale Vergleich, dass für Deutschland insgesamt derzeit keine Überhitzung zu diagnostizieren ist (Schaubild 113). Während es im Zuge des spanischen und irischen Immobilienbooms zu einer starken Umstrukturierung der Volkswirtschaft hin zur Immobilienwirtschaft gekommen ist – in Spanien belief sich der Anteil der Bauinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt in der Spitze auf 22 % und in Irland auf 21 % – sind ähnliche Verlagerungen in Deutschland bisher nicht zu erkennen. Der Anteil der Bauinvestitionen am deutschen Bruttoinlandsprodukt ist bis zum Jahr 2005 auf unter 9 % gesunken und seitdem kaum nennenswert angestiegen.

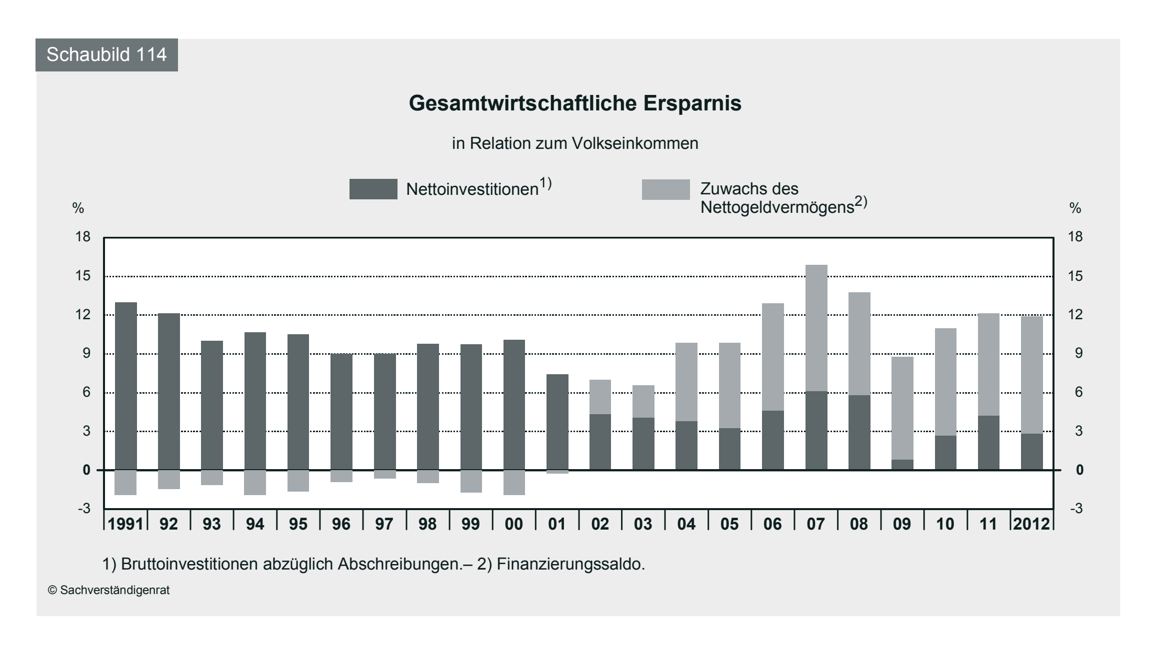


842. So gesehen ist bisher nicht zu erkennen, dass die seit dem Jahr 2009 zu beobachtende Belebung des Immobilienmarkts im Ganzen gesehen bereits Tendenzen einer Selbstverstärkung aufweist, die in eine krisenhafte gesamtwirtschaftliche Entwicklung münden könnte. Dabei ist jedoch nicht zu übersehen, dass die Nachfrage nach Wohneigentum nicht unwesentlich von den **Auswirkungen der Finanz- und Eurokrise** beeinflusst worden ist. So ist es zu einem Anstieg der Risikoaversion von Anlegern gekommen, wodurch deren Bereitschaft gesunken ist, Kapital in den Vereinigten Staaten oder dem Euro-Raum anzulegen. Die seit Jah-

ren weltweit sehr expansiv ausgerichtete Geldpolitik und die hohe Staatsverschuldung haben zudem in einigen Teilen der Bevölkerung zu Inflationsängsten geführt, die die Attraktivität von inflationsstabilen Vermögensanlagen erhöht haben. Dies wurde zusätzlich durch die außergewöhnlich niedrigen Zinsen am kurzen wie am langen Ende der Zinsstrukturkurve gefördert. Für Deutschland machte sich zudem bemerkbar, dass die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank am Durchschnitt des Euro-Raums ausgerichtet ist, der sich wirtschaftlich sehr viel ungünstiger entwickelt als die deutsche Wirtschaft.

Im Ergebnis ist es zu einem deutlichen Rückgang der Kreditkosten für Immobilienerwerber gekommen. So sanken die Effektivzinssätze für Wohnungsbaukredite an private Haushalte von rund 5 % im Jahr 2008 auf deutlich unter 3 % im Jahr 2013. Außerdem haben die niedrigen Zinsen die Kaufpreiskalkulation von Immobilieninvestoren dadurch beeinflusst, dass sie zu einem Anstieg des Gegenwartswerts zukünftig erwarteter Mieteinnahmen geführt haben. Alle genannten Faktoren dürften einen Beitrag zur Erklärung des Nachfrage- und Preisanstiegs auf dem Immobilienmarkt leisten. Für die Frage, ob die aktuellen Preise überhöht sind, kommt es somit entscheidend darauf an, für wie dauerhaft das aktuelle Zinsniveau – vor allem am langen Ende – eingeschätzt wird.

843. Es gibt keinen Zweifel, dass die langfristigen Zinsen für deutsche Emittenten derzeit nicht unerheblich durch die Funktion des **sicheren Hafens** für internationale Anleger beeinflusst sind. Allerdings hat sich hier der Effekt der Outright Monetary Transactions (Ziffern 199 ff.) bereits bemerkbar gemacht, die Umlaufsrendite für festverzinsliche Wertpapiere hat sich seit ihrer Einführung von ihrem Tiefpunkt von rund 1 % gelöst. Sie liegt aber auch nach der Entspannung auf den europäischen Finanzmärkten mit rund 1,5 % noch immer auf einem extrem niedrigen Niveau. Ein weiterer Faktor, der mit den niedrigen langfristigen Zinsen in Deutschland zusammenhängt, könnte darin zu sehen sein, dass sich die volkswirtschaftliche Ersparnis bei einer immer schwächeren Investitionstätigkeit seit längerem immer mehr in die Richtung der Geldersparnis entwickelt hat (Schaubild 114).



1) Bruttoinvestitionen abzüglich Abschreibungen.– 2) Finanzierungssaldo.

844. Für die seit einigen Jahren zunehmende Immobiliennachfrage lassen sich wichtige **fundamentale Erklärungsfaktoren** anführen. So stimulierte etwa die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland die Nachfrage nach Immobilien. Zudem gibt es demografische Effekte, die sich trotz des allgemeinen Bevölkerungsrückgangs regional positiv auf die Immobiliennachfrage auswirken.

845. **Einkommen und Beschäftigung** haben sich in den vergangenen Jahren deutlich günstiger als in den Jahren zuvor entwickelt. Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer stiegen im Zeitraum der Jahre 2007 bis 2012 insgesamt um 11,3 %, nachdem sie in den fünf Jahren zuvor lediglich um 4,3 % zugenommen hatten. Im Jahr 2011 nahmen die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gar um 3,3 % zu, so stark wie seit dem Jahr 1993 nicht mehr. Gleichzeitig ist die Arbeitslosenquote seit dem Jahr 2005 von 11,7 % auf 6,8 % im Jahr 2012 zurückgegangen und die Beschäftigung hat deutlich zugenommen.

Positive Effekte für den Immobilienmarkt dürften schließlich davon ausgehen, dass sich – neben der bereits realisierten positiven Entwicklung – die Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven der privaten Haushalte für die kommenden Jahre erheblich verbessert haben. Eine Erhöhung des Konsums an Wohnimmobilien infolge gesteigerter Einkommenserwartungen ergibt sich aus der Theorie der Konsumglättung (Ziffer 220). Dieser Zusammenhang wird in einer neueren Studie empirisch für Deutschland belegt (Deutsche Bundesbank, 2013b). Da die Einkommenserwartungen gestiegen und gleichzeitig die Zinsen gesunken sind, lassen sich die beiden Effekte empirisch schwer trennen.

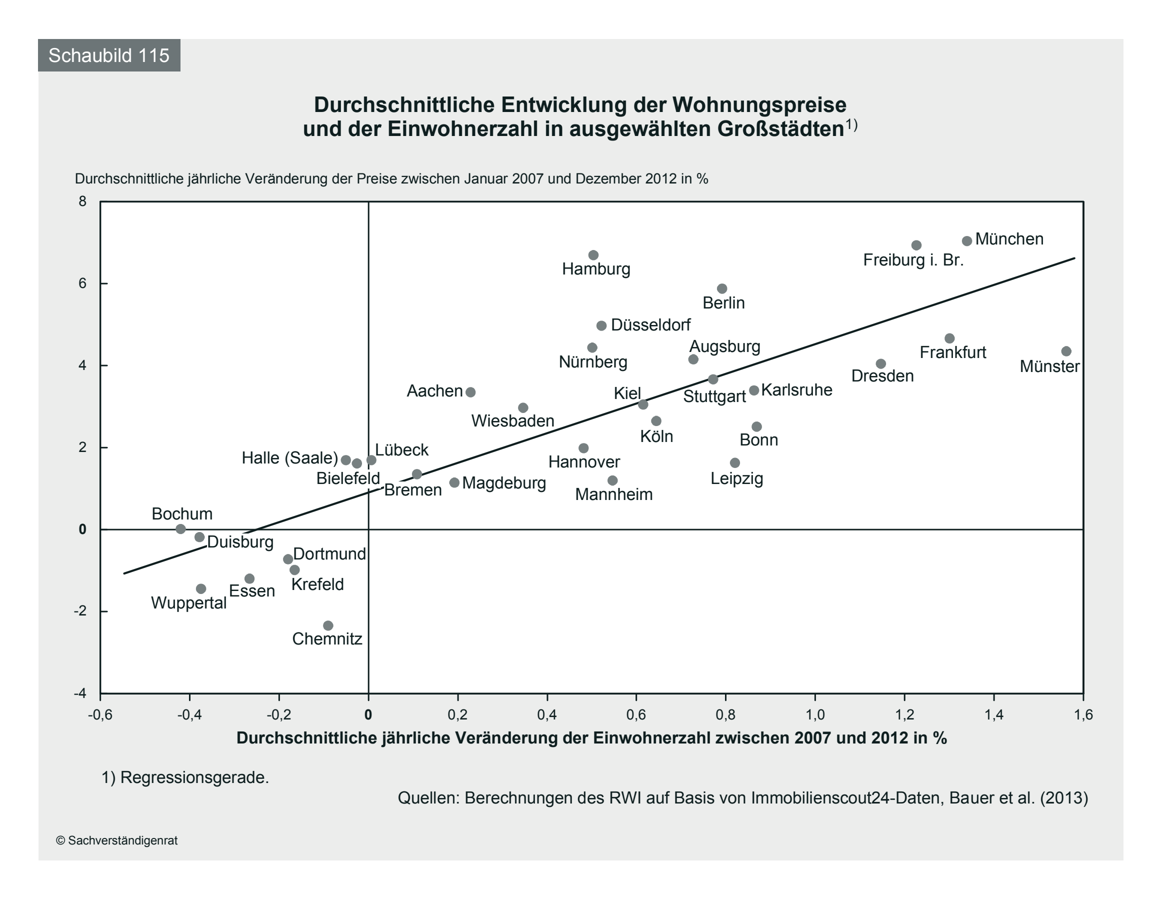
846. Hinsichtlich der **demografischen Einflüsse** sind drei Faktoren zu unterscheiden, die teilweise gegenläufig auf die Immobiliennachfrage wirken. Zunächst zeigt sich bundesweit seit Jahren ein Anstieg der Wohnraumnachfrage je Einwohner, die insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die Zahl der Einpersonenhaushalte zunimmt. Dieser strukturelle Effekt, der unter anderem auf eine wachsende Zahl von Seniorenhaushalten und eine günstigere Einkommenssituation zurückzuführen ist (Expertise 2011 Ziffern 98 ff.), erhöht bei unveränderter Bevölkerungszahl die Nachfrage nach Wohnungen und Wohnraum. Dem wirkt jedoch der Bevölkerungsrückgang entgegen. So ist die Bevölkerungszahl in den Jahren 2000 bis 2011 um etwa 400 000 Einwohner gesunken. Im Jahr 2012 hat sich dieser Trend nicht fortgesetzt, die Bevölkerungszahl ist zuwanderungsbedingt um etwa 200 000 Personen gestiegen.

Nach der Prognose des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR, 2013a) zeichnet sich zum Jahr 2025 für Deutschland eine Erhöhung der Wohnflächennachfrage um rund 6 % auf 3,1 Mrd Quadratmeter ab. Dieser Zuwachs resultiert dabei ausschließlich aus den alten Bundesländern, in den neuen Ländern wird eine Stagnation erwartet.

847. Die Wohnungsnachfrage in Deutschland wird **regional** sehr unterschiedlich von Wanderungsbewegungen beeinflusst. Im Wesentlichen ist diese durch eine Wanderungsbewegung in die Ballungszentren gekennzeichnet, die dort zu entsprechenden Nachfrageanstiegen führt. Einerseits dürfte diese Entwicklung vom demografischen Wandel getrieben sein. Der ländliche Raum hat durch den Rückbau von Infrastruktur und dem Rückzug privater Angebote an

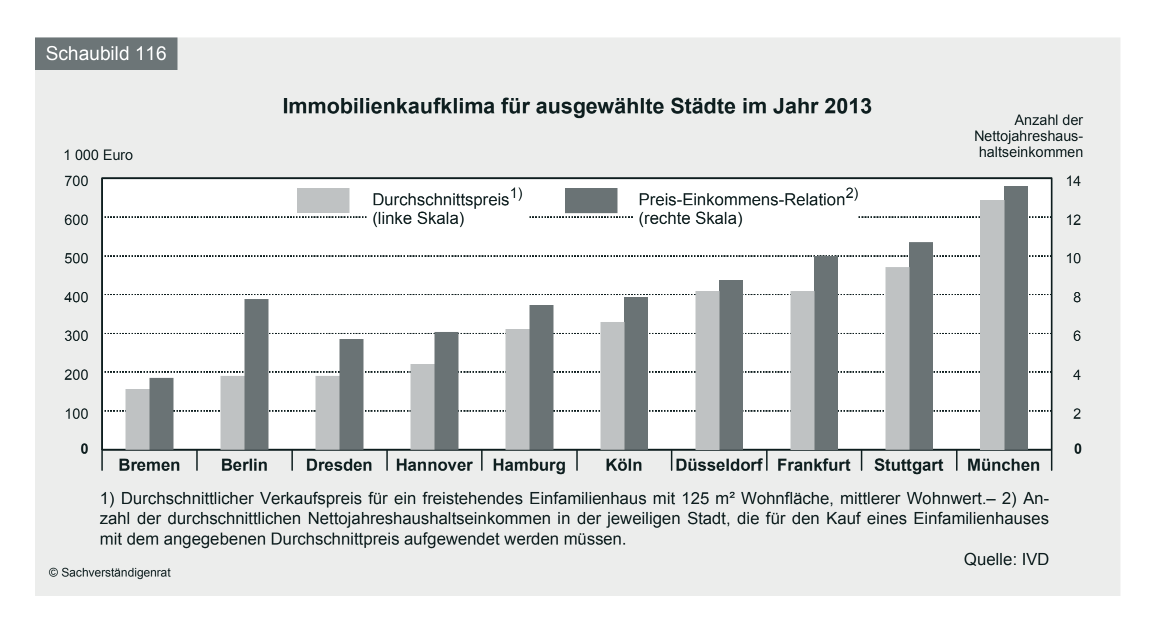
Attraktivität verloren, sodass ältere Menschen vermehrt in die Ballungszentren ziehen. Andererseits ziehen aber junge Menschen in die Großstädte, um dort bessere Arbeits- und Freizeitangebote wahrzunehmen.

848. Im Ergebnis steigt die Einwohnerzahl in vielen **Großstädten** spürbar an. Der hierdurch ausgelöste regionale Nachfrageanstieg trifft jedoch auf ein kurzfristig starres Angebot und führt somit zu erheblichen regionalen Unterschieden in der Preisentwicklung für Wohnimmobilien. So legten die Preise für Eigentumswohnungen in Hamburg im Zeitraum der Jahre 2003 bis 2011 um über 31 % zu, in Berlin sogar um 39 %, während die Preise im bundesdeutschen Durchschnitt im selben Zeitraum lediglich um 10,5 % stiegen (Henger et al., 2012). Dass für die Großstädte ein recht deutlicher Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum und Preisentwicklung existiert, verdeutlicht eine einfache Korrelationsanalyse für die Durchschnittswerte der Jahre 2007 bis 2012 (Schaubild 115; Mense, 2013). Zu einem entscheidenden Teil dürften die überproportionalen Preisanstiege in den Ballungsgebieten somit Ausdruck eines wanderungsbedingten Nachfrageüberhangs sein.



In einer aktuellen Analyse der Preisentwicklung von Wohnimmobilien wird ermittelt, dass die Preise für Wohnungen, nicht jedoch für Häuser, in sieben Großstädten gegenüber dem Jahr 2004 um bis zu 20 % überbewertet sind, relativ zu einem Fundamentalwert, der mit demografischen und ökonomischen Faktoren erklärt werden kann (Deutsche Bundesbank, 2013b).

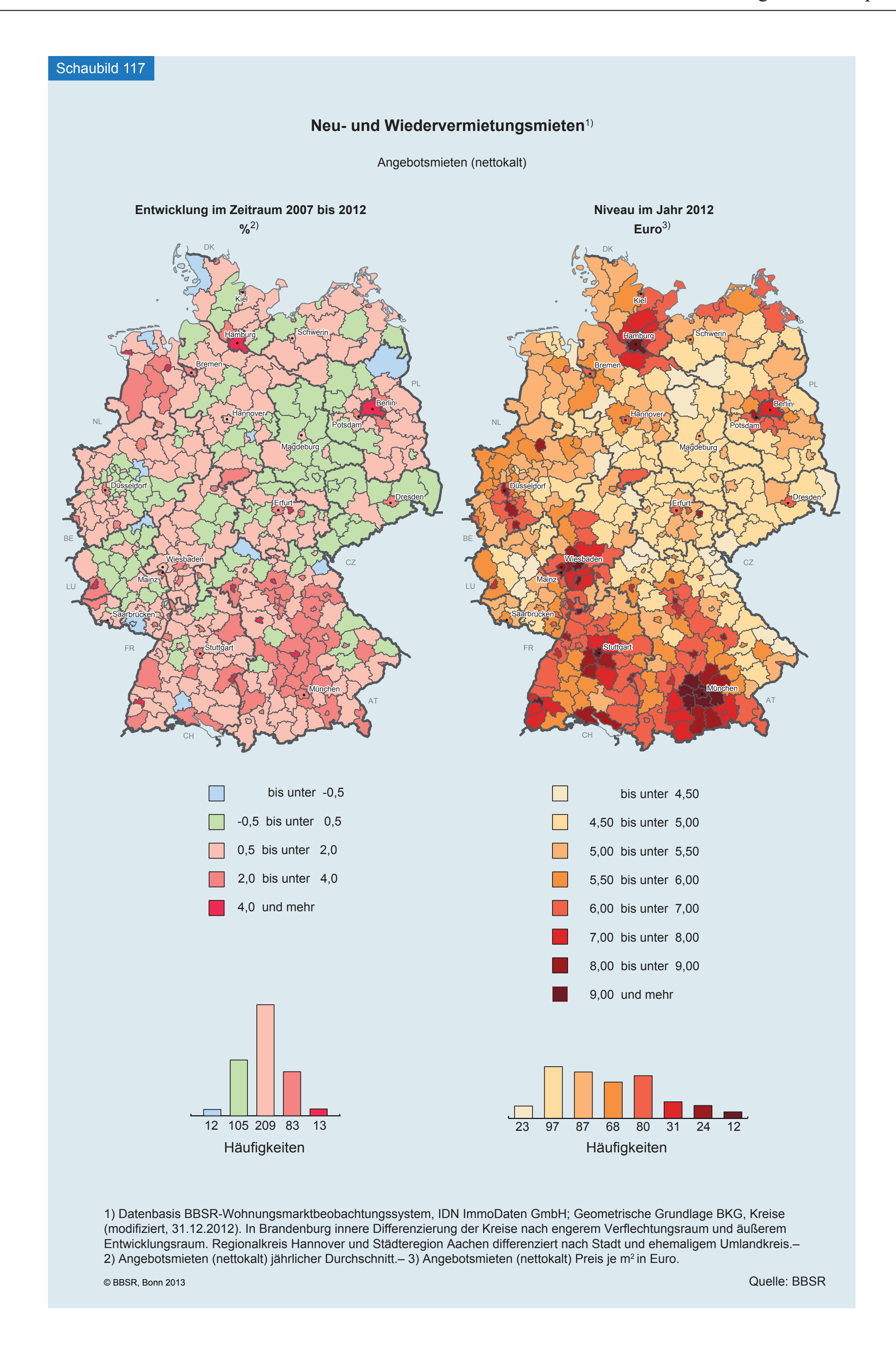
849. Dabei lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den deutschen Großstädten erkennen, wenn man den Indikator des **Preis-Einkommens-Verhältnisses** betrachtet, der den Preis eines Eigenheims mittleren Wohnwerts in Relation zum durchschnittlichen Nettohaushaltseinkommen in einer Stadt setzt. Danach müssen in München fast 14 Jahreseinkommen für den Kauf einer Immobilie aufgewendet werden, in Stuttgart fast 11, während in Bremen lediglich knapp 4 Einkommen erforderlich sind (Schaubild 116).



1) Durchschnittlicher Verkaufspreis für ein freistehendes Einfamilienhaus mit 125 m² Wohnfläche, mittlerer Wohnwert.– 2) Anzahl der durchschnittlichen Nettojahreshaushaltseinkommen in der jeweiligen Stadt, die für den Kauf eines Einfamilienhauses mit dem angegebenen Durchschnittpreis aufgewendet werden müssen.

Quelle: IVD

850. Bei der **Mietentwicklung** zeigen sich deutliche Parallelen zur Kaufpreisentwicklung, wenngleich die Dynamik etwas geringer ausfällt. Die Angebotsmieten waren auf aggregierter Ebene bis Mitte der 2000er-Jahre gesunken und stagnierten daraufhin bis zum Jahr 2007 (BBSR, 2013a). Seitdem steigen die Mieten wieder mit zunehmender Dynamik. So übertraf die Mietentwicklung in den Jahren 2011 und 2012 die Verbraucherpreisinflation. Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund der unterproportionalen Mietentwicklung in den vorangegangenen Jahren dennoch als moderat zu bewerten. Auf regionaler Ebene ergibt sich allerdings, analog zur Kaufpreisentwicklung, eine auffällige Heterogenität. Während die Mieten in ländlichen Regionen mitunter rückläufig sind, zeigen sich ausgeprägte Mietsteigerungen in einzelnen Ballungszentren (Schaubild 117). Erneut besteht ein enger Zusammenhang mit der Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung in den Städten.



1) Datenbasis BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN ImmoDaten GmbH; Geometrische Grundlage BKG, Kreise (modifiziert, 31.12.2012). In Brandenburg innere Differenzierung der Kreise nach engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum. Regionalkreis Hannover und Städteregion Aachen differenziert nach Stadt und ehemaligem Umlandkreis.– 2) Angebotsmieten (nettokalt) jährlicher Durchschnitt.– 3) Angebotsmieten (nettokalt) Preis je m² in Euro.

Quelle: BBSR

4. Stabilisierende Elemente

851. Wie stark sich ein möglicher Nachfrageeinbruch und ein damit einhergehender Preisrückgang am Immobilienmarkt auf die Gesamtwirtschaft auswirken würden, hängt neben der dadurch ausgelösten Reallokation von Produktionsfaktoren wesentlich von den Auswirkungen auf das Finanzsystem ab. Die Ausgestaltung der Immobilienfinanzierung ist in Deutschland so beschaffen, dass Schocks vergleichsweise gut verarbeitet werden können (Tabelle 33). So weisen mehr als 70 % der neu vergebenen Immobilienkredite eine anfängliche Zinsbindung von fünf oder mehr Jahren auf. Anders als bei einer variablen Verzinsung führt ein Anstieg der kurzfristigen Zinsen wie der Kapitalmarktzinsen nur mit einer größeren Verzögerung zu einer höheren Zinsbelastung der Kreditnehmer. Das aus Zinsänderungen resultierende Überschuldungsrisiko wird damit begrenzt. Im Gegenzug müssen Haushalte bei langfristigen Darlehen in der Regel eine Entschädigung (Vorfälligkeitsentgelt) zahlen, wenn sie ihren alten Kreditvertrag vor Ende der Vertragslaufzeit kündigen wollen, um ein niedrigeres Zinsniveau bei anderen Banken zu nutzen.

Tabelle 33

Institutionelle Charakteristika der Hypothekenfinanzierung

	Hypothekenbestand in Relation zum BIP[1] (%)	Durchschnittlicher Anteil an Fremdkapital[2]	Anteil variabel verzinster Hypotheken[3]	Durchschnittliche Laufzeit der Hypotheken (Jahre)	Möglichkeit zur Eigenkapitalentnahme
Belgien	47	83	10	20	Nein
Deutschland	45	70	15	25	Nein
Frankreich	42	75	15	15	Nein
Irland	84	70	67	20	Eingeschränkt
Italien	23	50	47	15	Nein
Niederlande	106	90	18	30	Ja
Österreich	28	60	61	25	Nein
Schweden	78	80	52[a]	25	Ja
Spanien	62	70	91	20	Eingeschränkt
Vereinigtes Königreich	84	85	.	25	Ja
Vereinigte Staaten	76	80	47	30	Ja

1) Für das Jahr 2011.– 2) In % des Immobilienwerts, Beleihungsauslauf.– 3) Variabel verzinste Hypotheken sind Hypotheken mit einer Zinsbindung von höchstens einem Jahr. Anteil am Neugeschäft des Jahres 2007 in %.– a) Anteil des Jahres 2010.

Quellen: European Mortgage Federation, EZB, IWF

852. Gesamtwirtschaftlich bedeutet die langfristige Finanzierung von Immobilien jedoch, dass die **Zinsänderungsrisiken** von den Schuldnern auf die Gläubiger übergehen. Wie die Deutsche Bundesbank berichtet (Deutsche Bundesbank, 2012), geben die großen, international tätigen Banken das Zinsänderungsrisiko – insbesondere in der Form von Zinsswaps – zu großen Teilen an Versicherer und andere Finanzintermediäre weiter. Sofern diese weitgehend vom langfristigen Kapitalmarktzins abhängige Zahlungsversprechen eingegangen sind, kommt es gesamtwirtschaftlich zu einem Hedging von Zinsänderungsrisiken. Jedoch gehen – dem Finanzstabilitätsbericht der Bundesbank zufolge – viele Sparkassen und Kreditgenossenschaften bewusst Zinsänderungsrisiken ein, um Erträge aus der Fristentransformation zu er-

zielen oder die Kosten einer Absicherung zu vermeiden. Hier kommt es dann entscheidend darauf an, dass die Bankenaufsicht auf eine Begrenzung solcher Risiken achtet.

853. Die Immobilienfinanzierung in Deutschland zeichnet sich ferner durch einen vergleichsweise **hohen Eigenkapitalanteil** aus. Nach Angaben des Verbands Deutscher Pfandbriefbanken lag die durchschnittliche Eigenmittelquote bei der Eigenheimfinanzierung im Jahr 2012 bei 29 % (Hofer, 2012). Ein ähnlicher Wert wird von der Task Force of the Monetary Policy Committee of the European System of Central Banks (2009) ausgewiesen. Es ist zwar möglich, aber eher eine Ausnahme, in Deutschland Immobilienkäufe zu 100 % mit Fremdkapital zu finanzieren, während dies beispielsweise in den Niederlanden zur gängigen Praxis gehört. Der begrenzte Fremdfinanzierungsanteil lässt sich auch dadurch erklären, dass deutsche Banken ihre Immobilienkredite zum großen Teil mit gedeckten Schuldverschreibungen und hierbei insbesondere mit Pfandbriefen refinanzieren. Am Ende des Jahres 2012 befanden sich Hypothekenpfandbriefe (Inhaber- und Namensschuldverschreibungen) in einem Volumen von 232 Mrd Euro im Umlauf. Somit wurde rund ein Fünftel der Hypothekarkredite an inländische Unternehmen und Privatpersonen durch Pfandbriefe refinanziert.

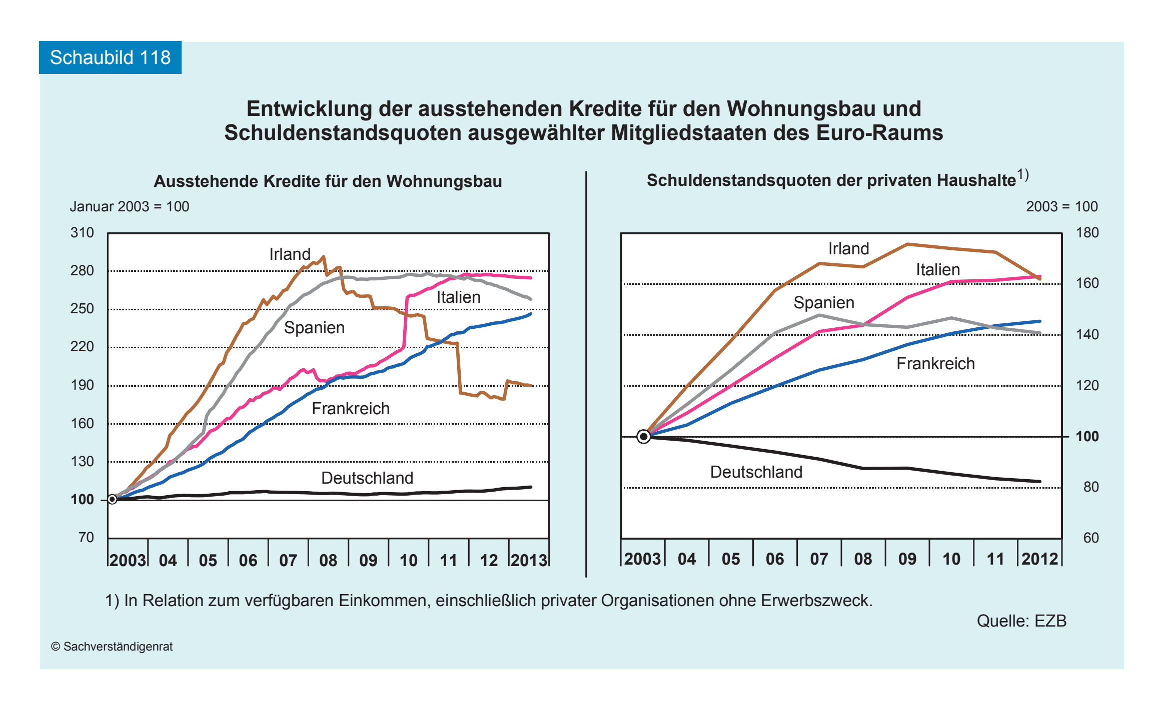
Das Emittieren von Pfandbriefen ist durch das Pfandbriefgesetz (PfandBG) geregelt. Demnach dürfen Hypotheken nur bis zur Höhe der ersten 60 % des Beleihungswerts vergeben werden (PfandBG § 14). Das darüber hinausgehende Kreditvolumen ist für Kreditnehmer mit deutlich höheren Zinsen verbunden, da die Banken diese Kredite stärker mit Eigenkapital unterlegen müssen und hierfür eine Prämie verlangen. Die Verbriefung von Immobilienkreditforderungen (Mortgage Backed Securities), also die Bündelung, Strukturierung und der Verkauf von Kreditportfolios an Investoren, spielt im Vergleich zu anderen Ländern hierzulande keine große Rolle (Henger und Voigtländer, 2011). Aus Sicht des Inhabers eines Pfandbriefs ist seine Forderung sehr gut abgesichert. Es entsteht jedoch aufgrund der für Pfandbriefe charakteristischen Übersicherung ein zusätzlicher Refinanzierungsbedarf der Hypothekenbank. Das Beispiel der Hypo Real Estate zeigt, dass das damit einhergehende Risiko der Fristentransformation bei steigenden kurzfristigen Zinsen die Solvenz der Bank bedrohen kann.

854. Anders als in den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich ist es in Deutschland unüblich, das Volumen eines Hypothekenkredits nachträglich auszuweiten, um dadurch **Eigenkapital zu entnehmen**, etwa wenn der Immobilienwert gestiegen ist. In den Vereinigten Staaten haben steigende Immobilienpreise bis zum Jahr 2007 zu einem Wertanstieg der Kreditsicherheiten geführt. Dieser wurde dazu genutzt, bestehende Hypothekenkredite auszuweiten. Die zusätzlichen Kredite wurden dann meist für Konsumzwecke verwendet. Insgesamt ist die Immobilienfinanzierung der Banken in Deutschland durch das Vorsichtsprinzip geprägt und hat mit dazu beigetragen, dass die Volatilität der deutschen Immobilienpreise im internationalen Vergleich sehr gering ausfällt.

855. Ein weiteres Charakteristikum ist die vergleichsweise konservative Wertermittlung von Kreditsicherheiten. Im Unterschied zu den meisten anderen Ländern wird für das Hypothekendarlehen nicht der Marktwert, sondern der **Beleihungswert** herangezogen (PfandBG § 16). Dieser entspricht dem niedrigsten Marktwert, der im Konjunkturverlauf er-

zielt werden könnte. Somit liegt der Beleihungswert typischerweise unter dem Marktwert und schwankt kaum.

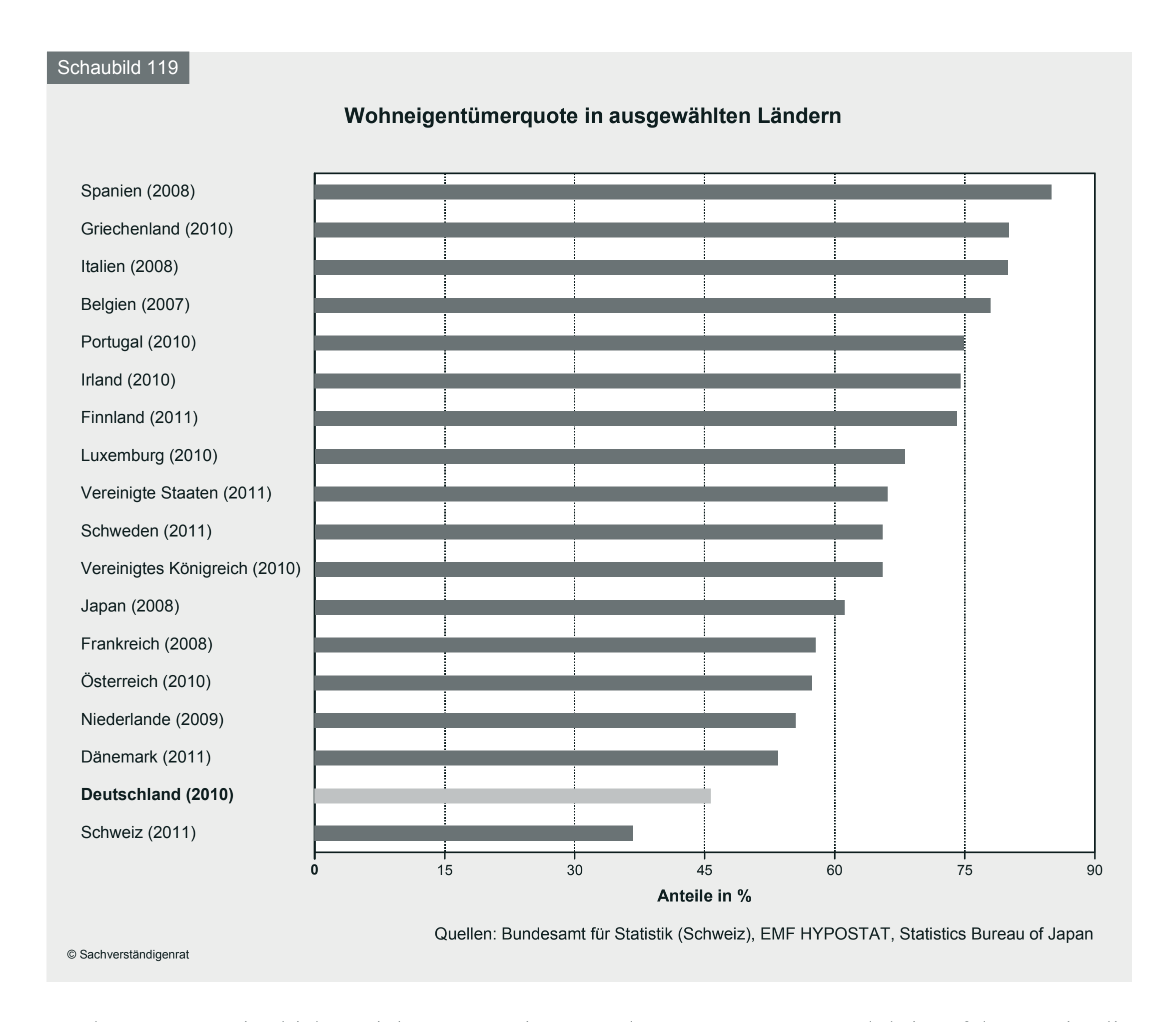
856. Die aktuelle Entwicklung der **Kredite für Wohnimmobilien** lässt bisher keine Überhitzungstendenzen in Deutschland erkennen. Die Kredite für Wohnungskäufe der privaten Haushalte weisen im Vorjahresvergleich eine Zuwachsrate von rund 2 % auf. Im Vergleich zum Jahresende 2009 beläuft sich der Anstieg auf rund 5 %. Demgegenüber hat sich beispielsweise in Spanien oder Irland das Kreditvolumen für Immobilien während der Boomjahre 2003 bis 2006 mehr als verdoppelt (Schaubild 118). Dies zeigt ebenfalls, dass die deutlich wachsende Nachfrage nach Immobilien in Deutschland zu einem hohen Maß mit Eigenkapital finanziert wird, was das Finanzsystem gegenüber einem stärkeren Rückgang der Immobilienpreise absichert.



857. Zu den aus makroökonomischer Sicht stabilisierenden Elementen des deutschen Immobilienmarkts zählt ebenso der im internationalen Vergleich ungewöhnlich **geringe Anteil der in einer eigenen Immobilie** wohnenden privaten Haushalte (Schaubild 119). Er liegt mit 46 % weit unter den Werten für Spanien (85 %), Irland (75 %) oder die Vereinigten Staaten (67 %). Wie die Finanzkrise verdeutlicht hat, kann eine hohe Wohneigentümerquote dazu führen, dass sich Haushalte durch den steigenden Wert ihrer Immobilie veranlasst sehen, diese zu verkaufen und ein größeres Objekt zumindest teilweise kreditfinanziert zu erwerben. Ein solcher Selbstverstärkungsmechanismus ist in Deutschland derzeit nicht zu erkennen.

5. Zwischenfazit

858. Insgesamt gesehen lässt die seit einigen Jahren zu beobachtende Belebung des deutschen Immobilienmarkts bisher keine Anzeichen für gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen erkennen, die zu Gefahren für die makroökomische Stabilität oder das Finanzsystem füh-



ren könnten. Es ist bisher nicht zu massiven Verlagerungen von Produktionsfaktoren in die Bauwirtschaft gekommen, wie sie beispielsweise in Irland oder Spanien aufgetreten sind. Bei der Preisentwicklung sind auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene im historischen wie im internationalen Vergleich keine Überhitzungstendenzen zu diagnostizieren. Fundamental wird die Lage am Immobilienmarkt durch die günstigere gesamtwirtschaftliche Situation in Deutschland gestützt. Selbst die negative demografische Entwicklung wird durch die steigende Zahl der Haushalte teilweise kompensiert.

Bei alledem ist nicht zu übersehen, dass das ungewöhnlich niedrige langfristige Zinsniveau wesentlich zur hohen Nachfrage nach Immobilien beiträgt. Ein stärkerer Zinsanstieg würde die Dynamik des Markts erheblich abbremsen. Die daraus resultierenden Risiken für das Finanzsystem würden aufgrund der überwiegend langfristigen Zinsbindung allerdings nur verzögert auf die Investoren durchschlagen. Dabei wären jedoch negative Effekte für jene Banken nicht auszuschließen, die sich unzureichend gegen einen Zinsanstieg am langen Ende abgesichert haben. Bei einer in der Regel vergleichsweise hohen Eigenkapitalfinanzierung ist das Finanzsystem gegen einen begrenzten Rückgang der Immobilienpreise grundsätzlich recht gut abgesichert. Der sich bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung stellende eher unauffällige Befund darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in einigen Regio-

nen und insbesondere in einzelnen Lagen zu Entwicklungen gekommen ist, die sich als nicht nachhaltig erweisen könnten.

III. Die mikroökonomische Perspektive

859. Die auf der regionalen Ebene zu beobachtende teilweise sehr hohe Nachfrage nach Immobilien hat zu Spannungen geführt, die eine lebhafte Debatte über mögliche staatliche Eingriffe auf dem Wohnungsmarkt ausgelöst haben. Eine besondere Rolle spielt dabei, dass steigende Mieten für die Bezieher niedriger Einkommen eine besondere Belastung darstellen, da sie einen sehr viel höheren Anteil des verfügbaren Haushaltseinkommens für die Miete aufwenden müssen als Bezieher hoher Einkommen.

Der zu erwartende Rückgang der Bevölkerung wird bei dieser Entwicklung auf absehbare Zeit zu keiner Entlastung führen. Dies liegt zum einen daran, dass die Anzahl der Haushalte bis zum Jahr 2025 um etwa 800 000 ansteigen wird. Zum anderen ist davon auszugehen, dass der Zuzug in die Metropolregionen anhalten wird (Schaubild 120).

860. Vorschläge zur Regulierung des Markts für Wohnimmobilien sowie zur Ausweitung des Wohnungsbestands spielten daher in den **Wahlprogrammen** der Parteien eine teilweise große Rolle. Es geht dabei im Wesentlichen um folgende Bereiche:

- Eingriffe in die Preisbildung am Markt für Wohnimmobilien durch Obergrenzen für Mieten in bestehenden wie neuen Verträgen,
- eine stärkere steuerliche Förderung von Investitionen im Wohnungsbau, insbesondere durch erhöhte Abschreibungsregelungen oder eine Wiedereinführung der Eigenheimzulage,
- eine Ausweitung des Sozialen Wohnungsbaus,
- höhere Förderbeträge im Rahmen des Wohngelds.

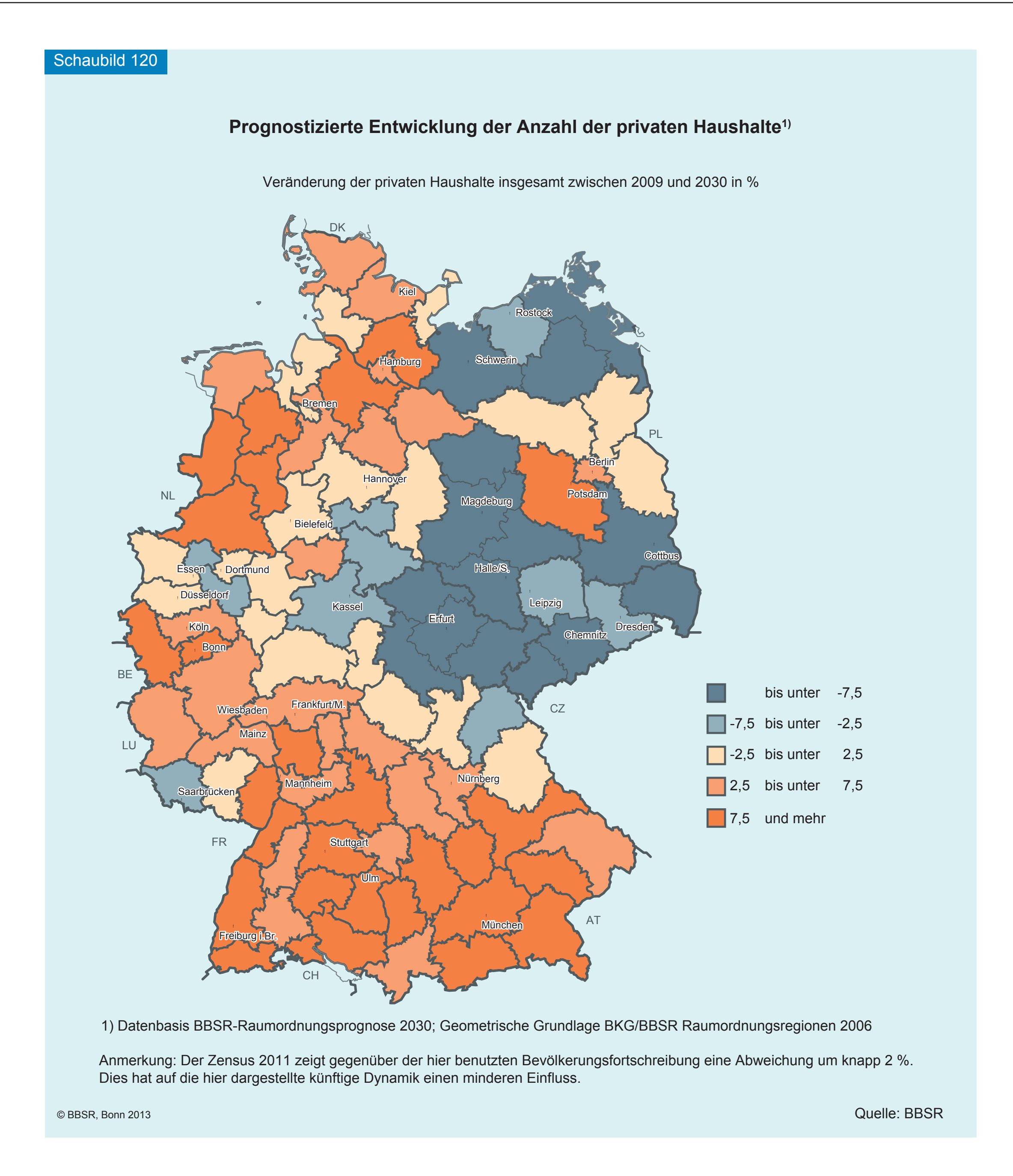
1. Eingriffe in den Preismechanismus

861. Bei allen **Eingriffen in den Preismechanismus** ist zu bedenken, dass Preise in einer Marktwirtschaft wichtige Signale darstellen. Dies gilt natürlich auch für die vor allem in Großstädten stark anziehenden Immobilienpreise und Mieten. Sie spiegeln in erster Linie die wachsende Attraktivität dieser Regionen wider, die zu einer zunehmenden Bevölkerungszahl und einer höheren Beschäftigung geführt hat. So sind die Einwohnerzahlen in München und Berlin in den vergangenen fünf Jahren um jeweils rund 100 000 Personen gestiegen. Das Marktsignal höherer Preise trägt dazu bei, das durch Zuwanderung gestörte Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage wieder ins Lot zu bringen. Für Investoren wird ein Anreiz geschaffen, verstärkt in einer solchen Region zu investieren. Für Nachfrager wird demgegenüber die Attraktivität des Zuzugs gemindert.

Schaubild 120

Prognostizierte Entwicklung der Anzahl der privaten Haushalte[1)]

Veränderung der privaten Haushalte insgesamt zwischen 2009 und 2030 in %



1) Datenbasis BBSR-Raumordnungsprognose 2030; Geometrische Grundlage BKG/BBSR Raumordnungsregionen 2006

Anmerkung: Der Zensus 2011 zeigt gegenüber der hier benutzten Bevölkerungsfortschreibung eine Abweichung um knapp 2 %. Dies hat auf die hier dargestellte künftige Dynamik einen minderen Einfluss.

Quelle: BBSR

Bei der vor allem in Großstädten wachsenden Nachfrage nach Wohnraum stellt sich das verteilungspolitische Problem, dass zumindest in den Stadtstaaten die **Wohneigentümerquote** unterdurchschnittlich gering ist (Schaubild 121).

862. Ein Ungleichgewicht zwischen der nachgefragten und der angebotenen Menge an Wohnraum lässt sich nicht durch **Obergrenzen für die Miethöhe in neu abzuschließenden Verträgen** beseitigen. Es wird dabei lediglich der Preis als Zuteilungsverfahren außer Kraft gesetzt, der Nachfrageüberschuss bleibt jedoch unvermindert bestehen. Es stellt sich eine Insider-Outsider-Problematik ein, das heißt es werden diejenigen begünstigt, die über eine Mietwohnung verfügen, während jene benachteiligt werden, die eine neue Wohnung suchen,

aber auf dem Markt nicht zum Zuge kommen. Für die Zuteilung des weiterhin knappen Wohnraums ergeben sich dann zwangsläufig andere Mechanismen, wie beispielsweise persönliche Beziehungen oder aber indirekte Zahlungen in der Form von hohen Ablösesummen für in der Wohnung befindliches Mobiliar. Auf diese Weise erlangen Bestandsmieter und Vermieter eine Machtposition, die bei einer freien Preisbildung so nicht gegeben wäre.

Schaubild 121



Kasten 27

Wichtige Regulierungen auf dem Immobilienmarkt

Der Markt für Wohnimmobilien unterliegt einer Reihe staatlicher Regulierungen, die vor allem dem Schutz der Mieter dienen.

Mieterhöhungen werden durch § 558 BGB geregelt. Danach kann ein Vermieter die Zustimmung zu einer Erhöhung der Miete bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete verlangen, wenn die Miete in dem Zeitpunkt, zu dem die Erhöhung eintreten soll, seit 15 Monaten unverändert ist. Die ortsübliche Vergleichsmiete wird ermittelt aus den in der Gemeinde für vergleichbare Wohnungen üblichen Mieten. Allerdings darf sich die Miete innerhalb von drei Jahren nicht um mehr als 20 %

erhöhen (Kappungsgrenze). Die Grenze beträgt 15 %, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde besonders gefährdet ist. Die entsprechenden Gebiete werden von den Landesregierungen für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren bestimmt.

Kündigungsschutz: Bei einem unbefristeten Mietvertrag kann der Vermieter nach § 573 BGB im Rahmen einer ordentlichen Kündigung nur kündigen, wenn er ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat. Die Kündigung zum Zwecke der Mieterhöhung ist ausgeschlossen. Ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Beendigung des Mietverhältnisses liegt insbesondere dann vor, wenn der Mieter seine vertraglichen Pflichten schuldhaft nicht unerheblich verletzt hat oder wenn der Vermieter die Räume als Wohnung für sich, seine Familienangehörigen oder Angehörige seines Haushalts benötigt (Eigenbedarf). Bei Mietwohnungen, die in Eigentumswohnungen umgewandelt und danach verkauft wurden, kann der Eigentümer erst nach Ablauf von drei Jahren seit der Veräußerung im Rahmen einer ordentlichen Kündigung kündigen. Auch im Falle eines berechtigten Interesses des Vermieters kann sich der Mieter auf die Sozialklausel von § 574 BGB berufen. Er kann der Kündigung widersprechen und die Fortsetzung des Mietverhältnisses verlangen, wenn die Beendigung des Mietverhältnisses für ihn oder seine Familie eine Härte bedeuten würde, die unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist. Allerdings ist eine Kündigung selbst dann zumutbar, wenn eine neue Wohnung teurer ist, nicht im gleichen Wohnviertel liegt und nicht so groß ist wie die bisherige (DMB, 2013).

Energieeffizienz: Hierfür ist die Energieeinsparverordnung (EnEV) maßgeblich, die am 16. Oktober 2013 novelliert worden ist. Sie bestimmt vor allem die primärenergetischen Anforderungen (Gesamtenergieeffizienz) an neu gebaute Wohn- und Nichtwohngebäude und an Heizanlagen für ältere Gebäude. Zudem müssen energetische Kennwerte (Endenergie) im Falle des Verkaufs oder der Vermietung in Immobilienanzeigen angegeben werden.

Bauliche Bestimmungen werden im Baugesetzbuch geregelt. Es enthält Vorschriften über die Ausweisung von Gebieten für bestimmte Nutzungen oder deren Freihaltung (aus Flächennutzungs- und Bebauungsplänen sowie aus der Landschaftsplanung). Man findet dort zudem Vorschriften über die Bodenordnung. Sie ermöglichen die Umlegung von Grundstücken, um deren Zuschnitt geplanten Bebauungen anzupassen und treffen Regelungen über den Ausgleich für betroffene Grundstückseigentümer.

863. Mittelfristig führen Obergrenzen für Mieten bei Neu- oder Wiedervermietung sogar zu einer Verschärfung des am Markt bestehenden Ungleichgewichts. Zum einen wird es für Anleger weniger attraktiv, in neue Wohnimmobilien als Mietobjekt zu investieren. Zum anderen steigt für die Eigentümer der Anreiz, Mietobjekte verstärkt für eine Eigennutzung einzusetzen. Wenn Mieten reguliert sind, während die Kaufpreise für Immobilien frei vereinbart werden können, erhöhen sich die Preise für eigengenutzte Wohnungen im Vergleich zu den (regulierten) Mieten. Für die Outsider bietet dann der Erwerb einer Immobilie eine Möglichkeit, in den Genuss einer Wohnung zu kommen.

864. Das bedeutet jedoch nicht, dass Mieten in **bestehenden Mietverhältnissen** völlig frei angepasst werden sollten. Bei Mietverträgen handelt es sich um „relationale“, das heißt langfristig angelegte Verträge, für die andere ökonomische Gesetzmäßigkeiten gelten als bei-

spielsweise für Kaufverträge, wie das Tanken an einer Tankstelle, bei denen es nur zu einer sehr kurzfristigen Beziehung zwischen den beiden Vertragspartnern kommt. Die spezifischen Probleme, die sich aus relationalen Marktbeziehungen ergeben, werden in der **Neuen Institutionenökonomik** intensiv diskutiert (Furubotn und Richter, 2010). Ein wichtiges Spezifikum besteht dabei darin, dass in der Regel mindestens eine der beiden Vertragsseiten vertragsspezifische Investitionen vornimmt, die bei Auflösung des Vertrags entwertet würden. Dies eröffnet jeweils der anderen Marktseite die Möglichkeit, sich durch opportunistisches Verhalten („Hold-up“) einen Teil dieser Fixkosten anzueignen. Konkret gibt das einem Vermieter bei einem bestehenden Vertrag einen zusätzlichen Spielraum für eine Mieterhöhung. Die Fixkostenbindung kann dabei immaterieller Natur sein, beispielsweise die für ältere Menschen besonders wichtige Vertrautheit mit einem bestimmten Quartier.

865. Aus diesem Grund werden Regelungen ökonomisch begründet, die wie § 558 BGB Mieterhöhungen bis zur Vergleichsmiete innerhalb eines bestimmten Zeitraums begrenzen. So darf sich die Miete innerhalb von drei Jahren um nicht mehr als 20 % erhöhen (Kappungsgrenze). Die Landesregierungen können diese Grenze regional auf 15 % reduzieren, „wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist“.

2. Private Investitionsanreize

866. Eingriffe in den Marktmechanismus in der Form von Obergrenzen bei Neu- und Wiedervermietungen sind somit ungeeignet, ein Ungleichgewicht auf einem regionalen Wohnungsmarkt zu beseitigen. Wenn die Attraktivität einer Region hoch ist, muss es letztlich immer darum gehen, die Differenz zwischen nachgefragter und angebotener Menge über **mehr Investitionen** abzubauen. Wie träge die Anpassungsprozesse auf dem Wohnungsmarkt verlaufen, zeigt sich an der Bautätigkeit in Berlin. Hier wurden im Jahr 2011 rund 4 500 Wohnungen mit einer Fläche von 516 000 m² fertiggestellt, was bezogen auf den Bestand einem Zuwachs von 0,2 % beziehungsweise 0,4 % entspricht. Die Baugenehmigungen lagen nur wenig darüber.

867. Für die Entscheidungen privater Investoren spielen **staatliche Regulierungen** des Immobilienmarkts eine wichtige Rolle. Dazu gehören Bestimmungen für Mieterhöhungen und über den Kündigungsschutz, ebenso wie Vorschriften über die energetischen Anforderungen an Gebäude und die Besteuerung (Kasten 27). Mit der vor kurzem verabschiedeten Novelle zur **Energieeinsparverordnung** (EnEV 2014) werden die Effizienzanforderungen für Neubauten ab dem Jahr 2016 um 25 % angehoben. Hier besteht ein eindeutiger Zielkonflikt zwischen dem Klimaschutz und der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum. Zudem führen Regulierungen, die nachträgliche Verbesserungen der Energieeffizienz einfordern, zu einem erhöhten Risiko für Investoren.

868. Nachteilige Effekte auf das Angebot von Wohnungen und auf die Mietpreise ergeben sich ebenfalls durch die fortlaufenden Anhebungen der **Grunderwerbsteuer**. Seit dem 1. September 2006 können die Bundesländer diese Steuer eigenständig festlegen. Dies hat dazu geführt, dass der davor einheitliche Steuersatz von 3,5 % jetzt in der Spitze 5,5 % be-

trägt. Für das Jahr 2014 plant Berlin eine Anhebung auf 6 %, Schleswig-Holstein sogar auf 6,5 %. Zusammen mit anderen Fixkosten (Gebühren für Makler, Notar und Grundbucheintrag) ergibt sich damit eine Belastung des Immobilienerwerbs von oft deutlich mehr als 10 % des Kaufpreises. Die hohen Transaktionskosten und die Unsicherheit über deren weitere Entwicklung sind nicht nur eine Hürde für den Eigenerwerb, sie reduzieren zudem die Attraktivität des Wohnungsbaus für Investoren.

869. Ein möglicher Beitrag zu mehr Investitionen im Wohnungsbau könnte darin bestehen, die **Abschreibungsmöglichkeiten für vermietete Wohnungen** zu verbessern. Mit einem linearen Abschreibungssatz von 2 % sind diese aktuell sehr viel niedriger als in den vorangegangenen Jahrzehnten (Tabelle 34) und zugleich deutlich geringer als die in einzelnen Studien ermittelte ökonomische Abschreibung, die mit 4 % beziffert wird (Brügelmann et al., 2013; Expertenkommission Wohnungspolitik, 1995). Auch der Abschreibungssatz für Gewerbeimmobilien im Betriebsvermögen (deren Bauantrag nach dem 31. März 1985 gestellt wurde) ist mit 3 % höher als die derzeitige Abschreibung für Wohnimmobilien (§ 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 EStG).

Problematisch an den derzeit sehr geringen Abschreibungssätzen für Neuinvestitionen ist nicht zuletzt die Tatsache, dass Sanierungsmaßnahmen für bestehende Objekte drei Jahre nach dem Kauf unbegrenzt sofort abgeschrieben werden können. Innerhalb der ersten drei Jahren können solche Maßnahmen immerhin in Höhe von 15 % des Gebäudewerts abgeschrieben werden (BMF, 2003). Die Sanierung wird somit gegenüber dem Neubau steuerlich begünstigt.

Insgesamt ist bei der Frage nach der angemessenen Abschreibung für Wohnimmobilien jedoch zu berücksichtigen, dass **Erhaltungsaufwendungen** zusätzlich als Aufwand abgesetzt werden können. Somit entsteht bei Abschreibungen für Abnutzung ein steuerlicher Vorteil, da sich in der Regel nach 50 Jahren bei Immobilien kein Restwert von Null ergibt, sondern vielmehr zumindest mit dem nominalen Werterhalt zu rechnen ist, insbesondere wenn Erhaltungsaufwendungen getätigt werden. Zudem sind Veräußerungsgewinne aus Immobilien in einer Vielzahl von Fällen, unter anderem wenn sie im Privatvermögen und bestimmten recht-

Tabelle 34

Steuerliche Abschreibungen von Wohngebäuden (EStG § 7)

maximal zulässige Abschreibungsbedingungen seit dem Jahr 1989

Geltungszeiträume							
März 1989 bis 1995		1996 bis 2003		2004 bis 2005		seit 2006[1)]	
Jahre	%	Jahre	%	Jahre	%	Jahre	%
4	7	8	5	10	4	50	2
6	5	6	2,5	8	2,5		
6	2	36	1,25	32	1,25		
24	1,25						
40	100	50	100	50	100	50	100

1) Für Gebäude, die nach dem 31. Dezember 1924 fertiggestellt worden sind, sonst gelten weiterhin 2,5 %.

lichen Ausgestaltungen gehalten werden, nicht regelmäßig steuerpflichtig (Kasten 28).

870. Denkbar wäre schließlich, die steuerliche Förderung nicht nur für Vermieter, sondern auch für **Eigennutzer** zu verbessern. Während im Ausland der Eigenerwerb von Immobilien häufig durch die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zinsaufwendungen gefördert wird, erhalten Eigennutzer in Deutschland derzeit keine spezifische Förderung (Andrews et al., 2011). Dieser **Konsumgutlösung** entsprechend müssen die Eigentümer einer selbstgenutzten Immobilie in Deutschland allerdings keine Steuer auf die implizite Miete einer von ihnen genutzten Wohnung zahlen. Im Ausland wird in der Regel jedoch trotz der Abzugsfähigkeit der Zinsen, die der **Investitionsgutlösung** entspricht, in den meisten Ländern keine Steuer auf die implizite Miete erhoben (Andrews et al., 2011).

Problematisch an einer steuerlichen Förderung in der Form eines Schuldzinsabzugs, wie sie im Ausland praktiziert wird, ist die regressive Wirkung, das heißt, dass die Bezieher hoher Einkommen in besonderem Maße begünstigt werden.

Kasten 28

Einfluss der Besteuerung von Immobilien auf das Immobilienangebot

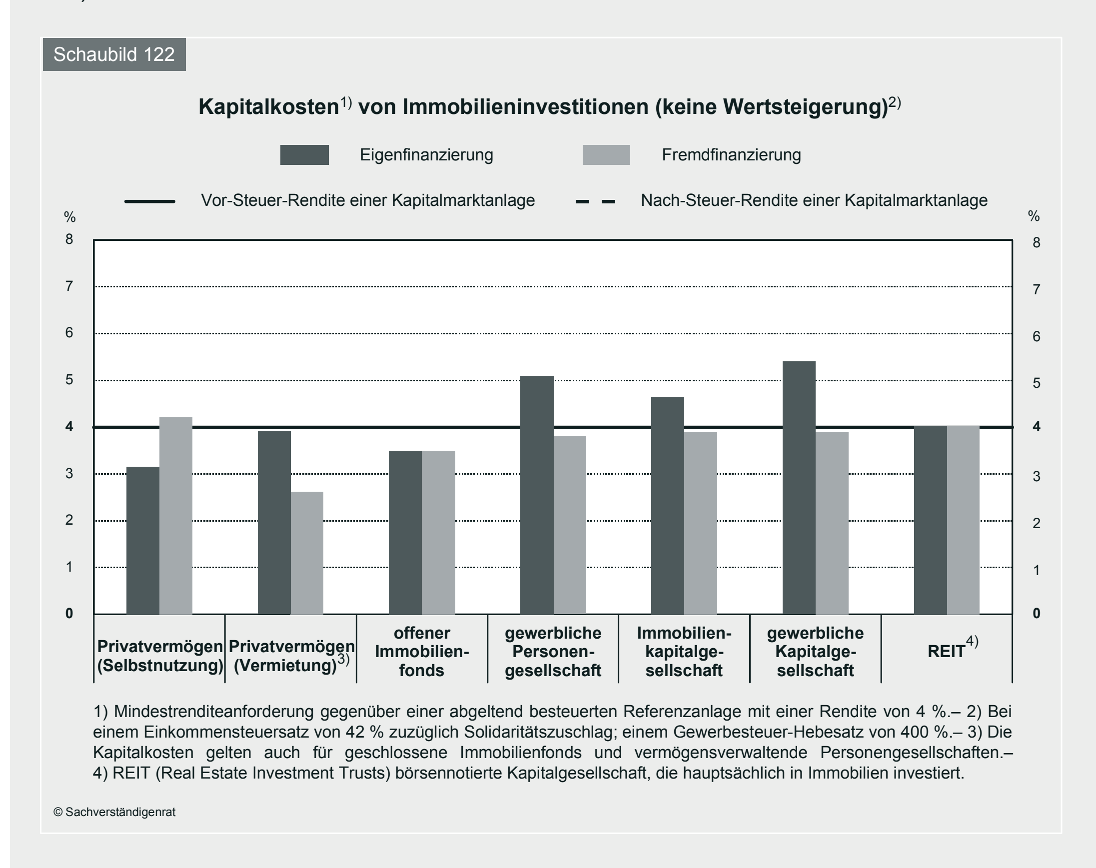
Für Immobilien gelten im Vergleich zu anderen Kapitalarten eine Reihe von Besonderheiten im deutschen Steuerrecht, die sich direkt auf die Anreize auswirken, eine bestehende Immobilie zu erwerben oder eine Immobilie neu zu erstellen. Insbesondere stellt sich die Frage, ob Immobilien im Vergleich zu alternativen Investitionsprojekten anders behandelt werden und sich daraus systematisch Verzerrungen ergeben könnten, die Realinvestitionen in Immobilien mindern und damit das Wohnraumangebot. Für die Beurteilung der steuerlichen Regelungen ist es zunächst sinnvoll, grundsätzlich zwischen **selbstgenutztem** und **fremdgenutztem** Wohneigentum zu unterscheiden. Darüber hinaus ist es bei fremdgenutzten Immobilien entscheidend, welche **rechtliche Ausgestaltung** für die Investition gewählt wird, wobei wiederum grundsätzlich zwischen einer Immobilie im **Privatvermögen** und im **Betriebsvermögen** eines Unternehmens unterschieden werden muss. In jeder der möglichen Alternativen muss zusätzlich noch die Finanzierungswahl – Eigen- oder Fremdkapital – berücksichtigt werden.

Ertragsteuerlich wird bei selbstgenutztem Wohneigentum die **Konsumgutlösung** praktiziert. Die Alternative wäre die Investitionsgutlösung. Bei der Konsumgutlösung werden weder hypothetische Mieteinahmen aus selbstgenutztem Wohneigentum berücksichtigt, noch die typischerweise anzusetzenden Kosten zur Minderung des steuerlichen Ertrags: Erhaltungsaufwand, Abschreibungen für Abnutzung (AfA), Aufwand für Schuldzinsen. Ebenso kann in der Regel vermieden werden, dass Veräußerungsgewinne besteuert werden.

Für fremdgenutzte Immobilien wird die **Investitionsgutlösung** praktiziert, nach der die steuerlichen Erträge wie üblich über die Berücksichtigung von Mieteinnahmen und den eingangs genannten Aufwendungen bestimmt werden. Zu berücksichtigen ist, dass durch die gleichzeitige Berücksichtigung von Erhaltungsaufwendungen und Abschreibungen für Abnutzung ein steuerlicher Vorteil entsteht, da sich in der Regel bei Immobilien kein Restwert von Null ergibt, sondern vielmehr zumindest mit dem nominalen Werterhalt zu rechnen ist, insbesondere wenn Erhaltungsaufwendungen getätigt werden. Zudem sind Veräußerungsgewinne aus Immobilien in einer Vielzahl von Fällen, unter anderem wenn sie im Privatvermögen und bestimmten rechtlichen Ausgestaltungen gehalten werden, nicht regelmäßig steuerpflichtig (für einen Überblick über die

jeweiligen Regeln für die unterschiedlichen Rechtsformen, vergleiche Rumpf und Wiegard, 2012). In diesen Fällen ergibt sich somit nach einer Haltefrist von zehn Jahren ein weiterer steuerlicher Vorteil bei Immobilieninvestitionen.

Um die Auswirkungen der Vielzahl von steuerlichen Regelungen und unterschiedlichen Anwendungen in den verschiedenen Rechtsformen miteinander vergleichbar zu machen, wird auf das **Konzept der Kapitalkosten** zurückgegriffen. Diese stellen **Mindestrenditeanforderungen** an eine Investition oder an eine Kapitalanlage dar, damit diese gegenüber einer festgelegten Referenzanlage gleich oder besser abschneidet. Entsprechende Berechnungen der Kapitalkosten für eine selbstgenutzte Immobilie liefern das Ergebnis, dass der fremdkapitalfinanzierte Erwerb wegen der Nichtabzugsfähigkeit der Schuldzinsen schlechter abschneidet als der eigenkapitalfinanzierte. Zudem schneidet die fremdkapitalfinanzierte fremdgenutzte Immobilie immer besser gegenüber der fremdkapitalfinanzierten selbstgenutzten Immobilie ab (Rumpf und Wiegard, 2012). Bereits der direkte Vergleich der steuerlichen Behandlung von selbstgenutzten und fremdgenutzten Immobilien im Privatbesitz macht deutlich, dass die Vermietung gegenüber der Selbstnutzung bevorzugt wird und somit den Mietmarkt tendenziell begünstigt. Ebenso impliziert die steuerliche Behandlung, außer für den Fall eigenkapitalfinanzierter selbstgenutzter Immobilien, eine geringere Renditeanforderung gegenüber einer Referenzanlage am Kapitalmarkt (Schaubilder 122 und 123).



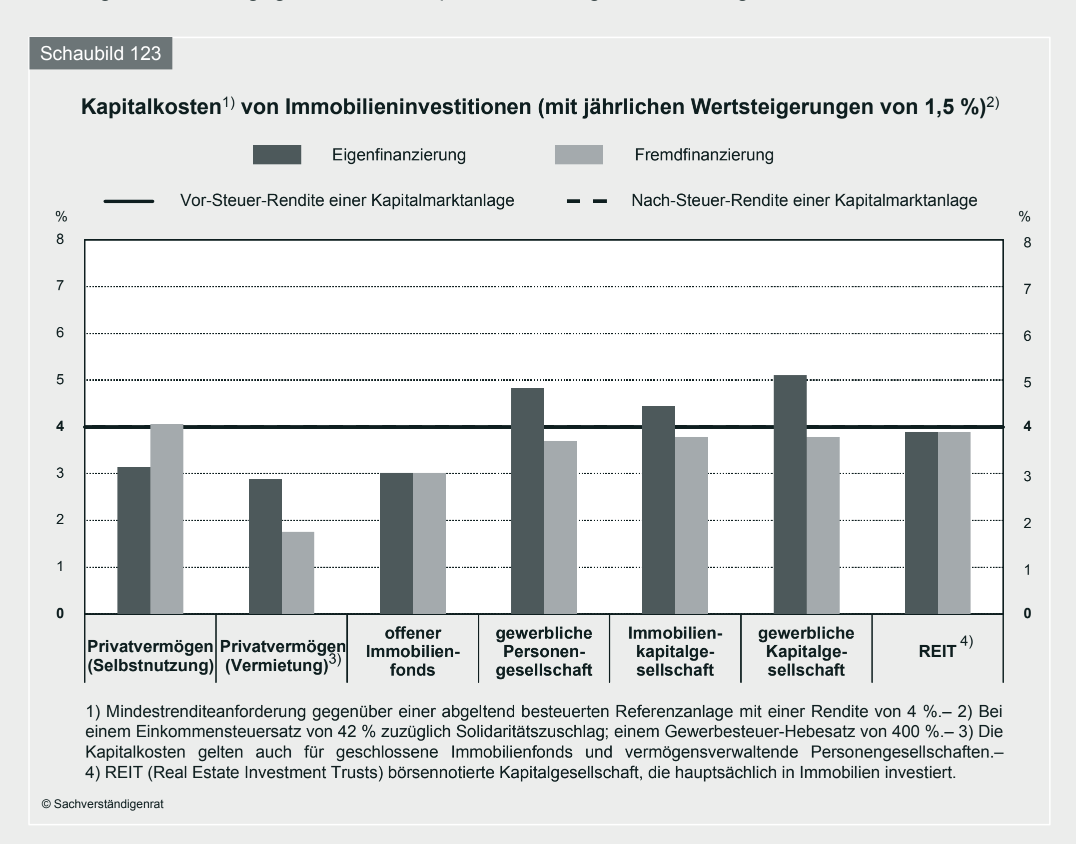
1) Mindestrenditeanforderung gegenüber einer abgeltend besteuerten Referenzanlage mit einer Rendite von 4 %.– 2) Bei einem Einkommensteuersatz von 42 % zuzüglich Solidaritätszuschlag; einem Gewerbesteuer-Hebesatz von 400 %.– 3) Die Kapitalkosten gelten auch für geschlossene Immobilienfonds und vermögensverwaltende Personengesellschaften.– 4) REIT (Real Estate Investment Trusts) börsennotierte Kapitalgesellschaft, die hauptsächlich in Immobilien investiert.

Für die Investitionsanreize in Mietimmobilien müssen zudem die **verschiedenen rechtlichen Ausgestaltungen** von Investitionen in Immobilien betrachtet werden. Hier kennt das Steuerrecht etwa mit offenen und geschlossenen Immobilienfonds, Immobilienkapitalgesellschaften und REITs (Real Estate Investment Trusts) eine ganze Reihe von Fällen, die teilweise speziell für

Immobilieninvestitionen ausgestaltet sind. Ein Vergleich zwischen den unterschiedlichen Gesellschaftsformen zeigt zwar, dass die Kapitalkosten variieren, aber es abgesehen von eigenkapitalfinanzierten Investitionen zu keinen systematischen Verzerrungen kommt, die Immobilieninvestitionen grundsätzlich gegenüber der Kapitalmarktanlage benachteiligen würden.

Schaubild 123

Kapitalkosten[1] von Immobilieninvestitionen (mit jährlichen Wertsteigerungen von 1,5 %)[2]



1) Mindestrenditeanforderung gegenüber einer abgeltend besteuerten Referenzanlage mit einer Rendite von 4 %.– 2) Bei einem Einkommensteuersatz von 42 % zuzüglich Solidaritätszuschlag; einem Gewerbesteuer-Hebesatz von 400 %.– 3) Die Kapitalkosten gelten auch für geschlossene Immobilienfonds und vermögensverwaltende Personengesellschaften.– 4) REIT (Real Estate Investment Trusts) börsennotierte Kapitalgesellschaft, die hauptsächlich in Immobilien investiert.

Wird überdies in den Berechnungen eine **Wertsteigerung der Immobilie in Höhe von 1,5 %** pro Jahr unterstellt (Schaubild 123), werden Investitionen in Immobilien bei einem typischen Planungshorizont von 20 Jahren über alle Fallkonstellationen hinweg lukrativer. Dies liegt an der Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne. Dies verstärkt die Tendenz, dass Immobilien gegenüber der Referenzanlage am Kapitalmarkt begünstigt werden und vor diesem Hintergrund nicht von einer negativen steuerlichen Verzerrung von Immobilieninvestitionen gesprochen werden kann.

871. In Deutschland gab es mit der **Eigenheimzulage** eine steuerliche Förderung des Eigenerwerbs von Immobilien, die an Einkommensgrenzen gebunden war. Für Wohnungen, die vor dem 1. Januar 2004 angeschafft oder hergestellt wurden, betrug die Eigenheimzulage über einen Zeitraum von acht Jahren jährlich 5 % der Herstellungskosten für eine Neubauwohnung (höchstens jedoch 2 556 Euro jährlich) und 2,5 % der Anschaffungskosten für Altbauten (höchstens 1 278 Euro jährlich). Für jedes Kind wurde zusätzlich ein Betrag von 767 Euro jährlich gewährt. Die Einkunftsgrenze lag für Ledige bei 70 000 Euro, für Verheiratete bei 140 000 Euro. Sie erhöhte sich für jedes Kind um 30 000 Euro. Im Vergleich zu einer Förderung über einen Schuldzinsabzug vermeidet die Eigenheimzulage durch die von den Anschaf-

fungskosten abhängige Zulage und die Einkommensgrenzen eine überproportionale Förderung der Bezieher sehr hoher Einkommen.

Die Eigenheimzulage wurde im Jahr 2006 abgeschafft, für zuvor erworbene Objekte wurde sie jedoch weiterhin gewährt. Mit einem durchschnittlichen Volumen von über 10 Mrd Euro jährlich hat sie sich als eine sehr teure Subvention erwiesen, bei der es zudem erhebliche Mitnahmeeffekte gab. Aus diesem Grund hatte sich der Sachverständigenrat in der Vergangenheit wiederholt für die Streichung der Eigenheimzulage ausgesprochen.

872. Demgegenüber ist jedoch eine ausgeprägte steuerliche Benachteiligung des **fremdfinanzierten eigengenutzten Immobilienerwerbs** nicht zu übersehen (Kasten 28). Diese Verzerrung könnte dadurch beseitigt werden, dass man für den Erwerb einer eigengenutzten Wohnung zu einer Besteuerung nach der Investitionsgutlösung übergeht. Der Eigentümer könnte dann alle Aufwendungen, insbesondere Zinsaufwendungen, steuerlich gelten machen, müsste aber die fiktive Miete des Objekts als Einnahme versteuern. Zudem müssten Veräußerungsgewinne versteuert werden.

3. Öffentlicher Wohnungsbau

873. Ein zusätzliches Wohnungsangebot könnte durch mehr **staatliche Investitionen** im Wohnungsbau geschaffen werden. In der Nachkriegszeit hat eine solche Objektförderung eine große Rolle gespielt, fast die Hälfte aller in den 1950er- und 1960er-Jahren gebauten Wohnungen wurde im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus gefördert. Mittlerweile ist die Anzahl der Sozialwohnungen jedoch stark rückläufig. Während es im Jahr 2002 noch rund 2,5 Mio Wohnungen dieser Art gegeben hatte, waren es im Jahr 2011 nur noch 1,6 Mio Wohnungen (BMVBS, 2012).

874. Die **staatliche Förderung des Wohnungsbaus**, die bis zur Föderalismusreform des Jahres 2006 als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern konzipiert war, ging mit dieser Reform vollständig auf die Länder über. Sie beläuft sich derzeit auf jährlich rund 518 Mio Euro. Zum Ausgleich erhielten die Länder im Rahmen der so genannten Entflechtungsmittel Zuwendungen des Bundes, um den Ländern die volle Übernahme dieser Aufgabe zu erleichtern. Die Intention war ursprünglich, die Entflechtungsmittel, die über den Sozialen Wohnungsbau hinaus insbesondere für den Hochschulbau und für die Bildungsplanung gezahlt werden, bis zum Jahr 2019 abzuschmelzen. Um die Zustimmung der Länder im Bundesrat zum Europäischen Fiskalpakt zu erhalten, hat sich der Bund im Juli 2013 jedoch verpflichtet, die Entflechtungsmittel in voller Höhe bis zum Jahr 2019 weiterzuzahlen.

Die **Länderverantwortung** für den Sozialen Wohnungsbau lässt sich gut begründen, weil die Länder in Zusammenarbeit mit den Kommunen die Notwendigkeiten vor Ort deutlich besser erkennen können als der Bund. Zudem können nur die Länder die Kompatibilität der getroffenen Maßnahmen mit den sonstigen regulatorischen Vorgaben für die Immobilienwirtschaft herstellen. Ein länderübergreifender Einfluss der in diesen Bereichen getroffenen Entscheidungen lässt sich nicht erkennen. Daher sollte der Bund, wie im Fall der sonstigen Entflechtungsmittel, nach dem Jahr 2019 keine weiteren Mittel zuweisen.

Ein Problem besteht darin, dass die Länder bei diesen Mitteln ab dem Jahr 2014 keiner strikten **Zweckbindung** mehr unterliegen und daher nicht gesichert ist, dass die vom Bund gezahlten Beträge tatsächlich für den Sozialen Wohnungsbau eingesetzt werden. Die entfallende Zweckbindung war mit der ursprünglichen Intention, die Mittel abzuschmelzen, verknüpft. Nun, da diese weiter in ursprünglicher Höhe gezahlt werden, ist die Abwesenheit der Zweckbindung nicht begründet.

875. Die Anzahl der Haushalte, die als Bedarfsgemeinschaften Arbeitslosengeld II beziehen oder aber einen Anspruch auf Wohngeld haben, liegt mit rund 4,6 Mio weit über der Anzahl der Sozialwohnungen. Es ist jedoch problematisch, die Objektförderung in der Form des **Sozialen Wohnungsbaus** als die sinnvollste Form der Unterstützung sozial schwacher Haushaushalte zu propagieren.

Die Erfahrungen mit diesem Instrument zeigen, dass es **wenig treffsicher** ist. Wenn man realistische Größenordnungen für ein staatliches Programm im Sozialen Wohnungsbau ins Auge fasst, so würde es sich dabei um kaum mehr als einen Tropfen auf den heißen Stein handeln. Problematisch an diesem Instrument ist zudem, dass Mietern in der Regel nicht gekündigt wird, wenn sie die Bedürftigkeitsschwellen überschreiten. Die dafür zu leistende Fehlbelegungsabgabe ist mittlerweile in fast allen Bundesländern abgeschafft worden. Somit entsteht für die Bewohner von Sozialwohnungen ein Anreiz zur Immobilität.

876. Beim Sozialen Wohnungsbau wird häufig das **Problem der Segregation** befürchtet. Dabei ist unstrittig, dass der Bau von Großwohnanlagen in den 1960er- und 1970er-Jahren oftmals erst zur Entstehung sozialer Brennpunkte geführt hat (Bundesregierung, 1994), obwohl der Soziale Wohnungsbau ursprünglich eher als Antisegregationsstrategie geplant war. Ein Negativbeispiel aus Europa sind in dieser Hinsicht die französischen Vorstadtsiedlungen (Banlieues), in denen es gerade im vergangenen Jahrzehnt wiederholt zu Unruhen gekommen ist (Pan Ké Shon, 2010). Für stärker über das Stadtgebiet verstreute, beziehungsweise am Marktgeschehen orientierte Maßnahmen, die Investitionen in den Wohnungsbestand privater oder öffentlicher Wohnungsbauunternehmen fördern, ist ein solcher Negativeinfluss eher nicht festzustellen.

877. Staatliche Handlungsoptionen gibt es auf der Ebene der **Kommunen**. Sie haben die Möglichkeit, beim Verkauf städtischer Grundstücke nicht nur auf den Preis zu achten, sondern zugleich bestimmte Konzepte der Investoren für die Flächennutzung einzufordern. Dies ist in der Praxis häufig zu beobachten. Ein viel beachtetes Beispiel ist das Münchner Modell der „Sozialgerechten Bodennutzung“. Danach müssen Investoren 30 % der neu geschaffenen Wohnbauflächen für Personen mit besonderem Wohnraumversorgungsbedarf verwenden. Um das Potenzial derartiger Initiativen besser einschätzen zu können, wären sie zunächst einer unabhängigen Evaluation nach wissenschaftlichem Standard zu unterziehen.

4. Sozialpolitische Optionen

878. Eine steigende Belastung sozial schwacher Haushalte mit höheren Wohnkosten ist nicht nur sozialpolitisch, sondern auch unter **Anreizaspekten** höchst bedenklich. In 60 der 100

größten deutschen Städte hat eine vierköpfige einkommensarme Familie im regionalen Vergleich abzüglich der Miete weniger Geld zur Verfügung als den SGB-II-Regelsatz von 1 169 Euro/Monat (Heyn et al., 2013). Bei weiter steigenden Mieten in den Ballungsräumen, die sich zwangsläufig in höheren Kosten für Unterkunft und Heizung im Rahmen des Bezugs von Arbeitslosengeld II niederschlagen, ergibt sich das Problem, dass sich der oftmals ohnehin nicht sehr hohe finanzielle Anreiz, aus dem Bezug von Arbeitslosengeld II in eine reguläre Beschäftigung einzutreten (JG 2010 Ziffern 473 ff.), durch steigende Mietbelastungen weiter reduziert. Das für die Entscheidung zur Arbeitsaufnahme maßgebliche Verhältnis zwischen dem durch das Arbeitslosengeld II bestimmten Anspruchslohn und dem Marktlohn verändert sich zu Lasten der Erwerbstätigkeit.

879. Anstelle der Objektförderung in der Form des Sozialen Wohnungsbaus empfiehlt sich daher eine Subjektförderung, wie sie durch das **Wohngeld** geleistet wird. Diese Transferleistung wird Arbeitnehmern mit geringem Einkommen gewährt, die keine Leistungen durch das Arbeitslosengeld II empfangen. Gegenüber anderen Transferleistungen, die wie der Kinderzuschlag[1] ebenfalls den Bezug von Arbeitslosengeld II vermeiden, bietet das Wohngeld eine spezifische Differenzierung nach dem ortsüblichen Mietniveau. Ende des Jahres 2011 gab es rund 900 000 Wohngeldempfänger, das entspricht 2 % aller Haushalte (BBSR, 2013b). In Ostdeutschland ist der Anteil der Wohngeldempfänger mit 2,8 % überdurchschnittlich hoch. Die Wohngeldsätze wurden seit dem Jahr 2009 nicht mehr erhöht. Die im Rahmen der Wohngeldnovelle 2009 eingeführte Heizkostenkomponente wurde mit Wirkung ab dem 1. Januar 2011 wieder abgeschafft.

880. Für Alleinerziehende und viele Paarhaushalte mit Kindern leistet das Wohngeld zusammen mit dem Kinderzuschlag einen wichtigen Beitrag zur **Vermeidung des Bezugs von Leistungen nach dem SGB II**. So kommt eine Analyse von Bonin et al. (2013) zu dem Ergebnis, dass durch den kindbezogenen Anteil am Wohngeld etwa 200 000 Haushalte den ALG II-Bezug vermeiden. Der stärkste Rückgang finde sich mit etwa 164 000 Haushalten bei Paaren mit Kindern, bei Alleinerziehenden seien es dagegen nur etwa 28 000 Haushalte, die ohne den kindbezogenen Anteil am Wohngeld das Arbeitslosengeld II in Anspruch nähmen. Damit biete das Wohngeld Haushalten mit geringem Erwerbseinkommen eine Alternative zum Bezug von Grundsicherungsleistungen. Ein wichtiger Vorteil des Wohngelds bestehe dabei darin, dass es für viele Haushalte weniger stigmatisierend als der Bezug von ALG II-Leistungen wirke.

881. Eine **regelmäßige Anpassung** des Wohngelds an steigende Mieten und eine **angemessenere Differenzierung** nach regionalen Mietniveaus können daher einen Beitrag zum Abbau der in Großstädten zu beobachtenden Spannungen am Mietwohnungsmarkt leisten. Allerdings ist der Beitrag des Wohngelds zur Beseitigung eines Nachfrageüberschusses auf dem Wohnungsmarkt überwiegend symptomtherapeutischer Natur. Er erhöht die Zahlungsfähigkeit von Haushalten mit geringen Einkommen und verbessert daher ihre Chancen, sich gegenüber anderen Nachfragern zu behaupten. Nur in dem Maße, in dem es dadurch zu einer Ausweitung

[1] Der Kinderzuschlag erhöht das Einkommen von geringverdienenden Familien, um damit den Bezug von Arbeitslosengeld II zu vermeiden (JG 2010 Kasten 16).

der Nachfrage und damit zu höheren Preisen kommt, ergibt sich ein Anstieg der angebotenen Menge.

5. Fazit

882. Insgesamt stellt die hohe Nachfrage nach Wohnraum in Großstädten eine schwierige ordnungspolitische Herausforderung dar. Steigende Mieten können von sozial schwachen Haushalten nur sehr begrenzt abgefangen werden. Temporär bietet die Begrenzung der Mieterhöhung in bestehenden Verträgen eine gewisse Absicherung. Jedoch muss dabei damit gerechnet werden, dass immer mehr Haushalte von Erwerbstätigen nach Abzug der Miete über ein Einkommen verfügen, dass unter den entsprechenden Sätzen des Arbeitslosengelds II liegt. Der Anreiz, einer regulären Arbeit nachzugehen, wird dadurch erheblich vermindert.

883. Der Versuch, dem Problem der Wohnungsknappheit durch Obergrenzen für neu abzuschließende Mietverträge gerecht zu werden, ist allerdings kontraproduktiv. Kurzfristig wird damit nur der Preis als Zuteilungsmechanismus durch andere indirekte Zuteilungsmechanismen ersetzt. Mittel- und langfristig nimmt das Knappheitsproblem sogar zu. Anstelle der eigentlich benötigten Ausweitung des Wohnungsbestands durch mehr Investitionen kommt es aufgrund der geringeren Renditeerwartungen zu einer Einschränkung der Investitionstätigkeit.

884. Wenn man nicht nur auf die steigenden Preise als Anreiz für mehr Investitionen setzen will, läge es nahe, die privaten Investitionen im Wohnungsbau durch großzügigere Abschreibungsregeln zu fördern. Allerdings kommt es bereits durch das Nebeneinander von steuerlicher Abschreibung und der Möglichkeit, Erhaltungskosten als Aufwand anzusetzen, zu einer Begünstigung des Wohnungsbaus. Veräußerungsgewinne sind zudem nach einer Frist von zehn Jahren steuerfrei. Aus diesem Grund spricht sich der Sachverständigenrat gegen eine Ausweitung der Abschreibungsmöglichkeiten für vermietete Immobilien aus. Selbstgenutztes Wohneigentum wird unter den geltenden steuerlichen Regelungen gegenüber anderen Formen des Wohneigentums aber diskriminiert. Wollte man dies ändern, wäre an einen Übergang zur Investitionsgutlösung zu denken. Ein Eigentümer würde dann beim Erwerb einer selbstgenutzten Immobilie so gestellt, als ob er sie an sich selbst vermietete.

885. Beim öffentlichen Wohnungsbau, der mit der Föderalismusreform des Jahres 2006 auf die Länder übergegangen ist, sollte auf eine stärkere Zweckbindung der Mittel geachtet werden. Eine Wiederbelebung des Sozialen Wohnungsbaus ist kritisch zu sehen. Zum einen wären die realistisch zu erwartenden Größenordnungen kaum mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein. Zum anderen ist die Gefahr von Fehlbelegungen hoch, und es muss mit Segregationsproblemen gerechnet werden.

886. Ein der Symptomtherapie zuzurechnendes Instrument ist das Wohngeld. Wie der Kinderzuschlag bietet es eine Brückenfunktion zwischen der Transferleistung des Arbeitslosengelds II und einem regulären Erwerbseinkommen. In Anbetracht der steigenden Mieten in Ballungsräumen empfiehlt sich eine fortlaufende Anpassung der seit dem Jahr 2009 konstanten Wohngeldsätze, insbesondere, um den Abstand zwischen dem Lohn bei Erwerbstätigkeit und dem Transferbezug bei Nichterwerbstätigkeit zu sichern.

Literatur zum Kapitel

Andrews, D., A. Caldera Sánchez und A. Johansson (2011), *Housing markets and structural policies in OECD countries*, OECD Economics Department Working Paper No. 836, Paris.

Bauer, T.K., S. Feuerschütte, M. Kiefer, P. an de Meulen, M. Micheli, T. Schmidt, L.-H. Wilke (2013), Ein hedonischer Immobilienpreisindex auf Basis von Internetdaten: 2007-2011, *Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv* 7, 5-30

BBSR (2013a), *Wohnungsengpässe und Mietensteigerungen*, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR-Analysen kompakt 07/2013, Bonn.

BBSR (2013b), *Wohngeld in den Städten und Regionen*, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR-Analysen kompakt 10/2013, Bonn.

Bielsa, J. und R. Duarte (2011), Size and linkages of the Spanish construction industry: Key sector or deformation of the economy?, *Cambridge Journal of Economics* 35, 317-334.

BMF (2003), Abgrenzung von Anschaffungskosten, Herstellungskosten und Erhaltungsaufwendungen bei der Instandsetzung und Modernisierung von Gebäuden, Bundesministerium der Finanzen, *Bundessteuerblatt* 53, 386-391.

BMVBS (2012), *Anfrage Nr. 236/Juli*, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin.

Bonin, H. et al. (2013), *Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland – Endbericht*, Gutachten für die Prognos AG, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Brügelmann, R., T. Clamor und M. Voigtländer (2013), *Abschreibungsbedingungen für den Mietwohnungsneubau*, IW-Trends 2/2013, Köln.

Bundesregierung (1994), *Großsiedlungsbericht 1994*, Drucksache 12/8406, Deutscher Bundestag, Bonn, 30. August.

Calza, A., T. Monacelli und L. Stracca (2013), Housing finance and monetary policy, *Journal of the European Economic Association* 11, 101-122.

Clamor, T. und R. Henger (2013), *Verteilung des Immobilienvermögens in Deutschland*, IW-Trends 1/2013, Köln.

Deutsche Bundesbank (2013a), Die Umsetzung von Basel III in europäisches und nationales Recht, *Monatsbericht* Juni 2013, 57-73

Deutsche Bundesbank (2013b), Die Preissteigerung bei Wohnimmobilien seit dem Jahr 2010: Einflussfaktoren und regionale Abhängigkeiten, *Monatsbericht* Oktober 2013, 13-30

Deutsche Bundesbank (2012), *Finanzstabilitätsbericht 2012*, Frankfurt am Main.

DMB (2013), Recht im Überblick – Sozialklausel, Deutscher Mieterbund, www.mieterbund.de/sozialklausel.html.

Expertenkommission Wohnungspolitik (1995), *Wohnungspolitik auf dem Prüfstand*, Mohr Siebeck, Tübingen.

Furubotn, E. G. und R. Richter (2010), *Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung*, 4. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen.

Henger, R., K. Pomogajko und M. Voigtländer (2012), *Gibt es eine spekulative Blase am deutschen Wohnimmobilienmarkt?*, IW-Trends 3/2012, Köln.

Henger, R. und M. Voigtländer (2011), *Immobilienfinanzierung nach der Finanzmarktkrise*, IW-Analysen 73, Köln.

Heyn, T., R. Braun und J. Grade (2013), *Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Hofer, T. (2012), *Struktur der Eigenheimfinanzierung 2012 – Ergebnisse einer Erhebung unter den Mitgliedsinstituten des Verbandes deutscher Pfandbriefbanken e.V.*, Verband deutscher Pfandbriefbanken e.V., Berlin.

Hüfner, F. und A. Koske (2010), *Explaining household saving rates in G7 countries*, OECD Economics Department Working Paper No. 754, Paris.

Iacoviello, M. (2012), Housing wealth and consumption, in: Smith, S. (Hrsg.): *International encyclopedia of housing and home*, Butterworth-Heinemann, Oxford, 673-678.

Loose, B. und U. Ludwig (1998), Bauabhängigkeit der ostdeutschen Wirtschaft lockert sich, *Wirtschaft im Wandel* 15/1998, 3-10.

Mense, A. (2013), Steigende Preise auf stabilem Fundament?, *ifo Schnelldienst* 2/2013, 12-15.

Pan Ké Shon, J.-L. (2010), The ambivalent nature of ethnic segregation in France's disadvantaged neighbourhoods, *Urban Studies* 47, 1603-1623.

Rumpf, D. und W. Wiegard (2012), Kapitalertragsbesteuerung und Kapitalkosten, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13, 52-81.

Shiller, R.J. (2007), *Understanding recent trends in house prices and home ownership*, Konferenzpapier, Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Policy Symposium, Jackson Hole, 30. August-1. September 2007.

Task Force of the Monetary Policy Committee of the European System of Central Banks (2009), *Housing finance in the Euro Area*, Occasional Paper No. 101, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

ZWÖLFTES KAPITEL

Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität

Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität

887. Eine wichtige Lehre der in den vergangenen Jahren durchlebten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise lautet, dass **Wohlstand und gesellschaftlicher Fortschritt** stets einer umfassenden Einordnung bedürfen. Den Blick allein auf die aktuelle Wirtschaftsleistung und deren Wachstum zu richten, ist unzureichend. Kurzfristig sichtbare Erfolge könnten das Resultat exzessiver Verschuldung oder rücksichtsloser Ausbeutung der Natur sein und somit nicht auf einer nachhaltigen Erfolgsbasis beruhen. So wurden in den vergangenen Jahren in vielen Industrieländern erhebliche Teile des Wachstums früherer Jahre als Wohlstandsillusion entlarvt, die notwendigen Anpassungsprozesse sind schmerzhaft und dauern noch immer an.

Gesellschaften hingegen, die den Stand ihres gesamtwirtschaftlichen Kurses mit einem breiteren Spektrum einander ergänzender Messinstrumente einordnen, können derartige Illusionen vermeiden und, wenn nötig, rechtzeitig Maßnahmen einleiten, die Fehlentwicklungen verhindern. Dies ist die grundlegende Erkenntnis hinter dem Bestreben vieler entwickelter Volkswirtschaften, ihr statistisches Berichtswesen und dessen Kommentierung unter dem Motto „**GDP and beyond**“ so auszurichten, dass sie weit über die Dokumentation des Wirtschaftswachstums hinausweisen.

888. Der Sachverständigenrat hat sich in den 50 Jahren seines Bestehens seinem gesetzlichen Auftrag gemäß immer einer **breit angelegten Berichterstattung und Kommentierung** verpflichtet gesehen. Diese hat, wenngleich sie weitgehend auf materielle Aspekte von Wohlstand und Lebensqualität konzentriert war, stets weit mehr umfasst als nur das gesamtwirtschaftliche Wachstum. So heißt es etwa im Jahresgutachten 1975/76:

„Die marktwirtschaftliche Ordnung kennt streng genommen gar kein isoliertes Wachstumsziel; sie ist darauf angelegt, daß möglichst viele einzelne möglichst viel Spielraum haben, selbständig etwas zu entscheiden, daß die arbeitsteilige Produktion von Gütern sich möglichst nach den Wünschen der einzelnen richtet, und daß die Produktion und Zuteilung der Güter möglichst effizient organisiert wird. Der Motor des ganzen beruht auf dem Grundsatz: Kompetenz und Haftung gehören zusammen […] Bei alledem ergibt sich zwar im Allgemeinen wirtschaftliches Wachstum, aber eben nicht aus einer speziellen Zielsetzung heraus. […] Wenn […] entschieden wird,

- *daß die Arbeitszeit verkürzt, die Freizeit also verlängert werden soll,*
- *daß die Arbeitsbedingungen erhöhten Standards zu genügen haben,*
- *daß bei der Produktion und dem Verbrauch von Gütern mehr Rücksicht auf die Umwelt genommen werden soll und daher entsprechende Auflagen zu erfüllen sind,*

so geschieht dies nicht gegen die Zwecke der Marktwirtschaft, sondern ist deren Ausdruck, nämlich Ausdruck dessen, daß zählen soll, was die Menschen wollen.“

(JG 1975 Ziffer 275)

889. Als **konzeptioneller Katalysator** wirkte der Sachverständigenrat insbesondere in seiner im Jahr 2010 gemeinsam mit dem Conseil d’analyse économique (CAE) veröffentlichten Ex-

pertise „Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem“, die als direkter Vorläufer des von der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages entwickelten Indikatorensatzes W^3 zu sehen ist (Enquete-Kommission, 2013). Die wichtigste Weiterentwicklung der Enquete-Kommission bestand dabei darin, die Abwägung zwischen Relevanz und Kommunizierbarkeit stärker in den Blick zu nehmen. Das resultierende Indikatorensystem konnte kompakter und somit dem gesellschaftlichen Diskurs deutlich zugänglicher gestaltet werden.

890. Im vorliegenden Kapitel wird anhand einer Zusammenstellung der an unterschiedlichen Stellen des aktuellen Jahresgutachtens verwendeten und kommentierten Indikatoren und Diskussionen dokumentiert, dass dort zahlreiche Elemente des Indikatorensatzes W^3 – oder gedanklich eng verwandte Indikatoren – zum Einsatz kommen. Somit sind die Jahresgutachten ein **primärer Ort der Umsetzung** einer ganzheitlichen Berichterstattung zu Stand und Entwicklung des gesellschaftlichen Wohlstands. Damit diese ihren Zweck erfüllen kann, sind tiefere Einordnungen und Kommentierungen erforderlich, eine bloße Auflistung von Indikatoren reicht nicht aus. Der Sachverständigenrat erfüllt mit dieser umfassenden Arbeit seinen gesetzlichen Auftrag, „zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit“ beizutragen.

1. Ganzheitliche Wohlfahrtsberichterstattung: Einordnung

891. Ideengeschichtlich lassen sich die Wurzeln der aktuellen internationalen Debatte um „GDP and beyond“ bis weit in die Vergangenheit zurückverfolgen. In der **Nationalökonomie** des deutschen Sprachraums wurde beispielsweise bereits im 19. Jahrhundert intensiv darüber diskutiert, ob und mit welchen Instrumenten der Stand des gesellschaftlichen Wohlergehens gemessen werden könne und solle. Dabei spielten neben der Frage der Erfassung materieller Aspekte breit gefasste Facetten der menschlichen Existenz eine erhebliche Rolle, etwa Gesundheitsversorgung, Bildungszugang und Arbeitsbedingungen. Nicht zuletzt das Konzept der Nachhaltigkeit wirtschaftlicher Aktivitäten, dessen Bedeutung in der aktuellen Diskussion derart an Bedeutung gewonnen hat, fand bereits in diesen frühen Beiträgen seine Entsprechung (aus dem Moore und Schmidt, 2013).

892. Für Deutschland zeigt sich dieses breite Verständnis wohlfahrtsrelevanter Aspekte beispielsweise in der umfangreichen **Sozialberichterstattung**, die in den 1970er-Jahren mit großer Euphorie entwickelt wurde, und in der **Nachhaltigkeitsberichterstattung**, die bereits vor mehr als einem Jahrzehnt als regelmäßiges Berichts- und Steuerungsinstrument der Bundesregierung etabliert wurde. Vor allem wird die Einsicht, dass es allein mit der Berichterstattung zum Wirtschaftswachstum nicht getan sein kann, in den seit 50 Jahren vorgelegten Jahresgutachten des Sachverständigenrates sichtbar.

893. Das Gesetz über die Bildung des Sachverständigenrates vom August 1963 sieht explizit vor, dass der Sachverständigenrat in seinen Gutachten die jeweilige **gesamtwirtschaftliche Lage** und deren absehbare Entwicklung darstellt. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig die Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Be-

schäftigungsstand und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung sollen zudem die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden.

Das Spektrum der zu begutachtenden Aspekte der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung war demnach **ausdrücklich nicht auf** die gesamtwirtschaftliche Aktivität und deren **Wachstum beschränkt**. Abgesehen von der Entwicklung der staatlichen Schuldenstandsquote, die mittlerweile unter Politikern auf allen parlamentarischen Ebenen eine erhöhte Aufmerksamkeit genießt, sind mit dem Wirtschaftswachstum und dem Themenkomplex Beschäftigung und Arbeitslosigkeit die beiden Themen angesprochen, die für die Politik im Routinebetrieb von entscheidender Bedeutung sind (Fertig et al., 2012). Zudem zeigt die statistische Analyse des Informationsgehalts einschlägiger Indikatoren: Die Betrachtung allein dieser beiden Aspekte führt bei der Beschreibung von Wohlstand und Glück schon recht weit. Das Bemühen um eine ganzheitliche Wohlfahrtsberichterstattung, die darüber hinaus noch zu einem Erkenntnisgewinn führt, ist kein leichtes Unterfangen (Schmidt und Kassenböhmer, 2010).

894. Von besonderer Bedeutung beim gesetzlichen Auftrag des Sachverständigenrates ist zudem, dass er **nicht** bei einer **bloßen Auflistung von Kennzahlen** stehen bleiben soll, sondern vielmehr auf der Basis seiner ökonomischen Expertise die Lage ausführlich und differenziert zu begutachten hat. Statistische Kennzahlen können immer nur Instrumente sein, um Erkenntnisse zu gewinnen und den gesellschaftlichen Diskurs anzustoßen. Sie sind kein Selbstzweck. Das Leben ist zu vielfältig, als dass solche Maße für sich selbst sprechen könnten. Stattdessen wird häufig der Informationsgehalt der berichteten Kennzahlen nur durch eine fachlich qualifizierte Einordnung zugänglich.

So ist es für jeden Adressaten des Berichtswesens beispielsweise vergleichsweise einfach, ein Wirtschaftswachstum von 2 % einzuordnen, wenn das Wachstum üblicherweise um 1 % herum schwankt. Dann dürfte sich die Volkswirtschaft in einer Phase des Aufschwungs befinden. Doch die Bedeutung etwa eines steigenden Anteils junger Menschen, die aktuell an einer Hochschule studieren, lässt sich ohne Sach- und Faktenkenntnis nicht leicht einordnen. Ein solcher Anstieg könnte auf verbesserten Bildungszugang zurückzuführen sein, aber auch auf eine verschlechterte Effizienz der Bildungseinrichtungen, die zu längeren Studienzeiten führt.

895. Doch trotz des umfassenden Anspruchs, den das statistische Berichtswesen und seine Kommentierung – nicht nur durch den Sachverständigenrat – in den vergangenen Jahrzehnten erfüllt hat, hat sich in jüngster Zeit die Diskussion um deren Defizite und um die Notwendigkeit, ein **ganzheitliches Berichtswesen** voranzutreiben, verstärkt. Zum einen hat sich gezeigt, dass das bisherige Wachstum nicht als der sichere Vorbote eines stetig voranschreitenden materiellen Fortschritts gesehen werden kann. Stattdessen ist zu fragen, wie es um die Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums bestellt ist. Zum anderen wurde in den vergangenen Jahren verstärkt Kritik an der vermeintlichen Konzentration westlicher Wirtschaftsmodelle auf materiellen Wohlstand geübt. Das statistische Berichtswesen sei dementsprechend auf ein breiteres Wohlstandsverständnis hin auszurichten (Enquete-Kommission, 2013).

896. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise stellt eine bedeutsame Herausforderung für das marktwirtschaftliche Gefüge dar. Vormals erfolgreiche Geschäftsmodelle sind zusammengebrochen, vor allem in der Finanzwirtschaft, und die ehedem durch günstige Kredite überlagerte Schwäche vieler Unternehmen der Realwirtschaft trat offen zutage. Viele Volkswirtschaften durchleben **harte Anpassungsprozesse** an eine neue Realität. In der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ist sogar eine Krise systemischer Natur entstanden, die einem unzureichend gestalteten Regelwerk und nicht alleine der Aufdeckung fundamentaler realwirtschaftlicher Schwächen geschuldet ist. In den ersten Jahren dieses Jahrhunderts hatten viele noch geglaubt, das Phänomen konjunktureller Schwankungen sei endgültig überwunden und durch breit gefächerte Diversifikation von Risiken sei ein **stabiler Wachstumspfad** gesichert. Erst die Krise hat diese Einschätzung **als Illusion enttarnt**.

897. Somit ist es ratsam, die Anfälligkeit von Volkswirtschaften gegenüber krisenhaften Zuspitzungen zu vermindern, selbst wenn dies bedeutet, dass aufgrund dieser Betonung der **ökonomischen Nachhaltigkeit** deren durchschnittliche Wachstumsleistung aktuell geringer ausfällt, als es ohne entsprechende Vorsichtsmaßnahmen möglich wäre. Neben einer Förderung der Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft gegenüber makroökonomischen Schocks ist es vorteilhaft, frühzeitig Signale über aufkeimende Krisen zu sammeln und als Auslöser von Abwehrmaßnahmen nutzen zu können. Derartige Indikatoren hat der Sachverständigenrat in seinen Vorschlag für einen Indikatorensatz zur umfassenden Berichterstattung zu Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität aufgenommen (Expertise 2010).

898. Doch **das Wirtschaftswachstum** selbst ist **zunehmend in Verruf** geraten. In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg war man noch überzeugt gewesen, dass Zeiten hohen Wirtschaftswachstums solche sind, in denen sich Wohlstand und Lebensqualität der Gesellschaft verbessern. Dieses Bild erhielt ab den frühen 1970er-Jahren erste Risse, etwa durch den Bericht an den Club of Rome im Jahr 1972. Die folgenden Jahrzehnte eines weiteren, teilweise recht eindrucksvollen Wachstums ließen das Interesse an diesem skeptischen Blick zeitweise erlahmen. Insbesondere gelang es Hunderten von Millionen Menschen in den Schwellenländern, im Zuge der Globalisierung der Armut zu entkommen, und der Gegenentwurf des realen Sozialismus ging als völlig ungeeignetes Wirtschaftsmodell im Unmut der ihm unterworfenen Bürger unter.

899. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat der Wachstumsskepsis und der damit eng verbundenen Kritik am Bruttoinlandsprodukt als Wohlstandsindikator neuen Auftrieb gegeben. Dies befeuerte die Forderung nach einem breiteren, ganzheitlichen Berichtswesen. Statt einer reinen gesamtwirtschaftlichen Begutachtung sei insbesondere zu fragen, ob neben der ökonomischen auch die **soziale und ökologische Nachhaltigkeit** gewährleistet sei. Für Ökonomen ist das alles andere als eine revolutionäre Forderung. Denn ihnen ist seit jeher präsent: Das Bruttoinlandsprodukt erfasst das Niveau des Wohlstands einer Gesellschaft nur näherungsweise und unvollständig, und sein Wachstum bildet dessen Fortschritt nicht perfekt ab.

2. Anstrengungen zur Wohlfahrtsmessung: Der Indikatorensatz W^3

900. Vor diesem Hintergrund sind in den vergangenen Jahren alternative Wohlfahrtsmaße zunehmend ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Nicht zuletzt reflektiert diese Entwicklung den Stand des politischen Diskurses über die angemessene Wirtschaftsordnung, in dem sich mittlerweile das **Paradigma der Nachhaltigkeit** als neues Leitbild ergeben hat. So hatte die Brundlandt-Kommission im Jahr 1987 mit einem dezidierten Fokus auf die Gerechtigkeit zwischen heutigen und künftigen Generationen eine Entwicklung dann als nachhaltig charakterisiert, wenn sie „die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass zukünftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können." In der Politik hat sich als Konkretisierung inzwischen das **Drei-Säulen-Modell** der Nachhaltigkeit durchgesetzt. Dessen Grundprinzip besteht darin, die Wechselwirkungen zwischen und die Belastungsgrenzen von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt – nicht zuletzt in deren globaler Perspektive – zu berücksichtigen (Leipprand und aus dem Moore, 2012).

901. Jüngster Ausdruck der Bemühungen um den Aufbau einer ganzheitlichen Berichterstattung sind die Schlussfolgerungen der **Enquete-Kommission** „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft", die der Deutsche Bundestag im Herbst 2010 eingesetzt hatte. Die Enquete-Kommission wurde unter anderem damit beauftragt, einen Vorschlag zur ganzheitlichen Wohlstandsmessung zu entwickeln. Diese Arbeiten führten zum Vorschlag eines umfassenden, jedoch vom Umfang her begrenzten Indikatorensatzes W^3, dessen weitere Umsetzung aktuell eines Beschlusses der Bundesregierung harrt. Vorgeschlagen wurde also explizit nicht ein aggregierter Wohlstandsindex, das heißt eine einzige Kennzahl des Wohlstands, wie es von den Autoren des Einsetzungsauftrags offenbar noch angestrebt worden war (Deutscher Bundestag, 2010).

902. Bei ihrer Willensbildung konnte die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität" auf **umfangreiche Vorarbeiten** zurückgreifen. Insbesondere hatte die im Jahr 2009 vom damaligen französischen Präsidenten Sarkozy eingesetzte Expertenkommission zur Wohlstandsmessung, die **Stiglitz-Kommission**, angeregt, dass ein ganzheitliches Indikatorensystem zur Wohlfahrtsmessung die drei Dimensionen Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und ökologische Nachhaltigkeit umfassen sollte (Stiglitz et al., 2009; Braakmann, 2010).

Auf diesen Vorarbeiten aufbauend legte der **Sachverständigenrat** ein Jahr später, im Dezember 2010, gemeinsam mit dem CAE im Auftrag des deutsch-französischen Ministerrats einen konkreten Vorschlag für ein umfassendes Indikatorensystem zur Messung von Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit vor. Dieses Indikatorensystem ging über eine bloße Konkretisierung der Vorstellungen der Stiglitz-Kommission hinaus, da es den dort vorgesehenen Elementen der ökologischen Nachhaltigkeit Aspekte der ökonomischen Nachhaltigkeit hinzufügte (Expertise 2010; Schmidt, 2011).

Weitere prominente Beispiele im internationalen Kontext sind neben den Arbeiten der OECD (2009, 2011) und der Europäischen Kommission (2009) vor allem das australische Indikatorensystem „Measures of Australia's Progress" (ABS, 2010) und der kanadische „Canadian

Index of Wellbeing“ (Michalos et al., 2011). Zu den in Deutschland intensiver diskutierten weiteren Beiträgen zählt beispielsweise der Nationale Wohlfahrtsindex (Diefenbacher et al., 2010). Darüber hinaus liegt eine Fülle weiterer Ansätze und Diskussionsbeiträge vor (Schmidt und aus dem Moore, 2013b). Parallel zu diesen Bemühungen hat sich in der ökonomischen Literatur seit den 1990er-Jahren ein eigener Forschungszweig zur Erklärung des subjektiven Wohlbefindens herausgebildet (Oswald, 1997; Frey und Stutzer, 2001, 2002; Easterlin, 2002; Di Tella und MacCulloch, 2006; Layard, 2006, 2011; Stevenson und Wolfers, 2008; Weimann et al., 2012).

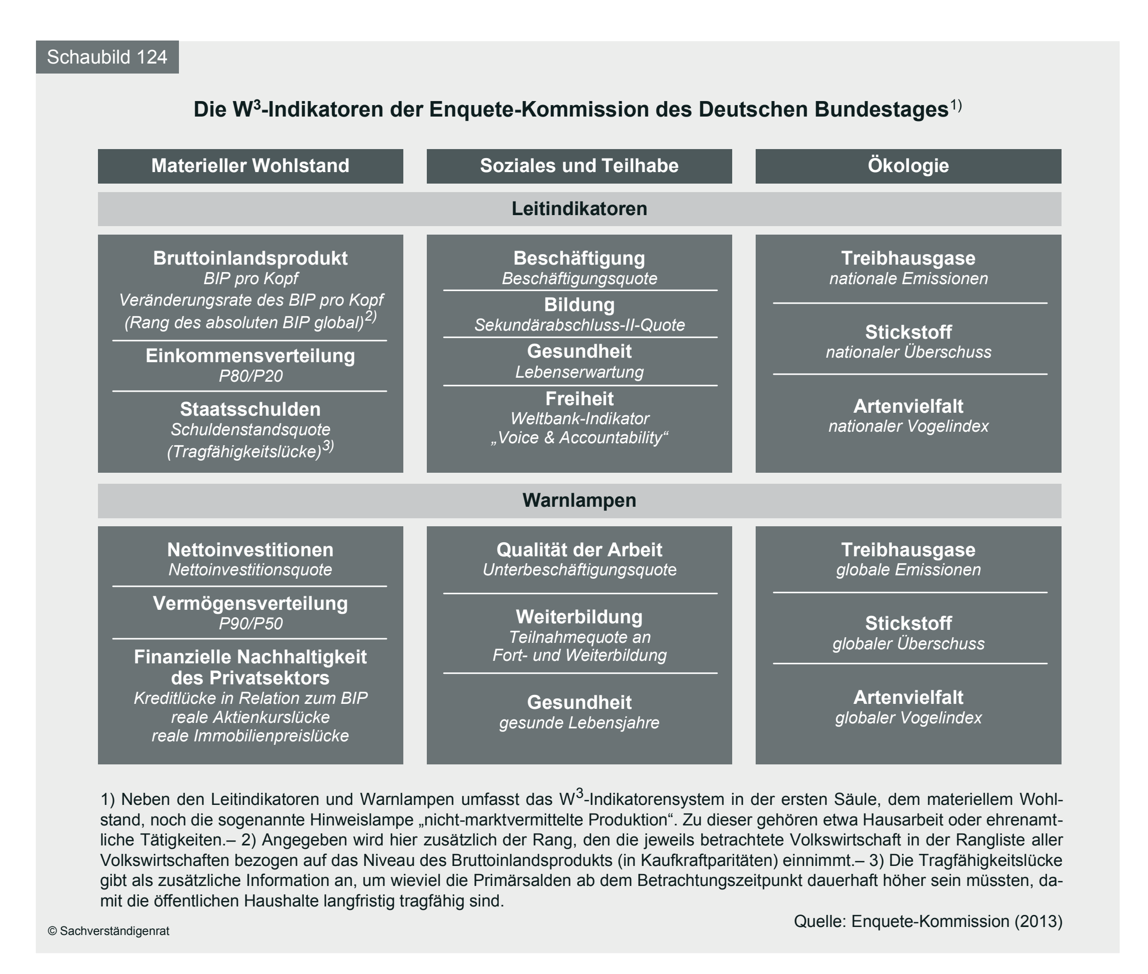
903. Die Enquete-Kommission hat mit dem in diesem Jahr mit breiter Mehrheit beschlossenen Konzept für ein praxistaugliches Indikatorensystem **zwei wichtige Schritte** auf dem Weg zur Umsetzung unternommen. Erstens hat sie entschieden, ein System von mehreren Indikatoren und nicht einen einzigen Index vorzuschlagen. Zweitens hat sie in der Abwägung zwischen Komplexität und Kommunikation einen Weg gefunden, der beiden Anforderungen gerecht wird.

904. Mit ihrer Entscheidung für ein **Indikatorensystem** hat die Enquete-Kommission dem konzeptionell widersinnigen Ansinnen, die Wohlfahrtsberichterstattung umfassender zu gestalten, aber gleichzeitig durch die Formulierung eines einzelnen Wohlfahrtsindex noch stärker zu verdichten, als es die gesamtwirtschaftliche Begutachtung je tun würde, eine klare Absage erteilt. Die **Verdichtung** des Reservoirs an statistischen Einzelinformationen in eine einzige Kennzahl erscheint zwar auf den ersten Blick ansprechend. Eine einzelne Zahl lässt sich leicht und verständlich kommunizieren und ein Vergleich von Volkswirtschaften scheint oberflächlich betrachtet direkt möglich zu sein. Allerdings kann eine derartige Verdichtung nur dadurch gelingen, dass man die einzelnen Komponenten, die in den Gesamtindex einfließen, einer **Gewichtung** unterzieht.

In dem hier diskutierten ganzheitlich ausgerichteten Kontext werden dabei notwendigerweise solche Informationen einfließen, die nicht von vornherein in monetären Größenordnungen erfasst werden, sondern als Anteile oder Rangfolgen. Schon allein deshalb wird es so gut wie unmöglich sein, die „richtigen“ Gewichte zu finden, die in der Lage sind, die Wertordnung der Gesellschaft auf dieser tiefen Detailebene verlässlich abzubilden. Detailinformationen zum Zwecke der leichten Kommunikation auf eine einzelne Zahl zu verdichten, erweist sich somit als Irrweg.

905. Damit bestand die Herausforderung für die Enquete-Kommission darin, ein Indikatorensystem zu entwickeln, das einerseits **hinreichend differenziert** ist, um Politik und Öffentlichkeit umfassend über die wichtigsten Entwicklungen in den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit zu informieren. Dazu gehört zwingend der Aspekt der ökonomischen Nachhaltigkeit, wie er im regelmäßigen Berichtskanon des Sachverständigenrates angesprochen wird. Andererseits sollte das Indikatorensystem trotz seines umfassenden Informationsgehalts so **kompakt** bleiben, dass es in den Medien **gut kommuniziert** und der Öffentlichkeit **leicht vermittelt** werden kann.

Bei dem von der Enquete-Kommission vorgelegten Indikatorensystem W^3 (Schaubild 124) diente das Indikatorensystem des deutschen und des französischen Sachverständigenrates in vielerlei Hinsicht als Pate. Die Enquete-Kommission konnte zusätzlich einen wichtigen Kompromiss zwischen Komplexität und Kommunikation erreichen, indem sie in ihrem Indikatorensystem die Unterscheidung zwischen stets zu kommunizierenden „Leitindikatoren“ und weitgehend im Hintergrund verbleibenden „Warnlampen“ einführte (Enquete-Kommission, 2013; Schmidt und aus dem Moore, 2013a).



906. Das Indikatorensystem W^3 folgt somit in seiner Struktur zwei Grundüberlegungen: Die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit werden in **drei in etwa gleichgewichtigen Säulen** abgebildet. Somit werden die Säulen „Materieller Wohlstand“, „Soziales und Teilhabe“ sowie „Ökologie“ unterschieden. Das entspricht sowohl den Vorarbeiten der Stiglitz-Kommission als auch der gemeinsamen Arbeit der Sachverständigenräte. Innerhalb jeder dieser drei Säulen gliedern sich die dort enthaltenen Einzelindikatoren in zwei unterschiedliche Gruppen, die insgesamt zehn Leitindikatoren und die insgesamt neun Warnlampen.[1] Die Leitindikatoren sollen bei jeder Aufbereitung und Kommentierung des Indikatorensystems explizit dokumentiert und ausführlich diskutiert werden. Indikatoren, die als Warnlampen dienen, sollen hinge-

[1] Die als weitere „Hinweislampe“ mitgeführte nicht-marktvermittelte Produktion, wie etwa Hausarbeit oder ehrenamtliche Tätigkeiten, soll für die Zwecke der kompakten Darstellung dieses Kapitels in den Hintergrund treten. Ihre gegenüber dem Status quo verbesserte Erfassung ist nichtsdestoweniger ein wichtiges Anliegen.

gen im Normalfall lediglich im Hintergrund mitgeführt werden und nur dann in den Vordergrund treten, wenn ihre Entwicklung einen Warnhinweis gibt.

907. Die **Intuition** hinter diesem Vorgehen ergibt sich aus der Analogie zum Armaturenbrett eines Flugzeugs oder PKW: Ein professioneller Pilot braucht keine weitere Verdichtung der vorliegenden Informationen, er muss in der Lage sein, die Einzelinformationen eines komplexen Cockpits rasch zu erfassen. In Analogie dazu kann man von einem professionellen Statistiker oder Ökonometriker erwarten, dass er die grundlegenden Einsichten, die ein umfassendes System von Einzelindikatoren bereithält, rasch erkennen kann. Im Gegensatz dazu dürfte die Mehrzahl der Erwachsenen zwar in der Lage sein, die Informationen hinreichend zu erfassen, die typischerweise für den Lenker eines PKW aufbereitet werden, doch ein Flugzeugcockpit würde die meisten Fahrer wohl überfordern. Aus diesem Grund delegiert man typischerweise viele Informationen, wie etwa über den Zustand der elektrischen Sicherungen, an Warnlampen, die nur dann leuchten, wenn es darauf ankommt.

Die Enquete-Kommission geht davon aus, eine komplexe Informationslage auf diese Weise soweit verdichtet zu haben, dass sich die Adressaten nach wie vor ein **differenziertes Urteil** über die Lage bilden können. Gleichzeitig soll diese zweistufige Verdichtung – die Beschränkung auf lediglich 19 Indikatoren insgesamt und die Delegation eines guten Teils der Information an ein Teilsystem von Warnlampen – garantieren, dass dieses Indikatorensystem viele Bürger erreicht und tatsächlich als **effektives Diskursinstrument** dienen kann.

908. Die erste Säule des Indikatorensatzes beschäftigt sich mit dem aktuellen Stand und der künftigen Entwicklung des **materiellen Wohlstands**. Das Bruttoinlandsprodukt ist und bleibt dabei das zentrale Maß der **Wirtschaftsleistung** einer Volkswirtschaft. Hier werden als erster Leitindikator das (preisbereinigte) Niveau pro Kopf und dessen (preisbereinigte) Wachstumsrate ausgewiesen, um einerseits einen internationalen Vergleich zu ermöglichen und andererseits Fortschritte über die Zeit rasch zu erkennen.[2] Ergänzend soll die Position in der Rangliste aller Volkswirtschaften mitgeführt werden, um über die Leistungskraft der Volkswirtschaft im weltpolitischen Geschehen zu informieren. Eine erste Warnlampe dieser Säule sind die Nettoinvestitionen, die über die Basis für künftiges Wachstum informieren. Sie soll dann aufleuchten, wenn ein Wert von 5 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt unterschritten wird.

Der zweite Leitindikator dieser Säule spricht die Verteilung der Einkommen an. Hier soll mit der P80/P20-Relation die Spreizung der **Verteilung** der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen verwendet werden. Dieser Indikator gibt die Relation des Einkommens jenes Prozents der Bevölkerung, das mehr als die unteren 79 % und weniger als die oberen 20 % der Bevölkerung an Einkommen zur Verfügung hat, gegenüber dem Einkommen jenes Prozents der Bevölkerung an, das mehr als die unteren 19 % und weniger als die oberen 80 % an Einkommen realisiert. Dieses robuste Verteilungsmaß soll eine intuitive Vorstellung über die Spreizung der Verteilung vermitteln, ohne dabei die nur ungenau zu erfassenden Extreme der Einkommensverteilung zu benötigen.

[2] Dabei ergeben sich bereits statistische Herausforderungen, da diese beiden Vergleiche jeweils nach einer eigenen Preisbereinigung verlangen, einmal nach Kaufkraftparitäten im Querschnitt und einmal durch Kettenindizes im Zeitverlauf.

Eine zweite Warnlampe dieser Säule besteht in einer analogen Aufbereitung der Verteilung der Vermögen, der P90/P50-Relation, die vor allem aufgrund der typischen Erfassungsprobleme beim Vermögen etwas anders gefasst ist als die Maßzahl bei der Einkommensverteilung. Diese Warnlampe soll immer dann aufleuchten, wenn die Ungleichheit der Vermögen im Vergleich zur Vorperiode zunimmt.

Mit dem dritten Leitindikator dieser Säule, der staatlichen Schuldenstandsquote, soll schließlich erfasst werden, inwieweit die Wirtschaftsleistung mit tragfähigen öffentlichen Haushalten einhergeht. Dieser Indikator soll durch den Ausweis der Tragfähigkeitslücke ergänzt werden, dessen Aussage über die reine Momentaufnahme hinausgeht, indem sie den Konsolidierungsbedarf annähert. Ergänzend werden hier als dritte Warnlampe die Krisenindikatoren der finanziellen Nachhaltigkeit des Privatsektors vorgesehen, die bereits im gemeinsamen Indikatorensatz der Sachverständigenräte vorgeschlagen worden waren. Diese Warnlampe soll dann aufleuchten, wenn diese Frühwarnindikatoren in ihrer Gesamtheit auf die Gefahr einer Blasenbildung auf den Kredit-, Aktien, oder Immobilienmärkten hinweisen.

909. In der zweiten Säule des Indikatorensystems finden sich vier Leitindikatoren zum Fragenkomplex **Soziales und Teilhabe**. Als erster Leitindikator dieser Säule informiert die **Beschäftigungsquote** über die Situation auf dem Arbeitsmarkt. Sie gibt den prozentualen Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren an. Eine erste Warnlampe in dieser Säule leuchtet auf, wenn die Unterbeschäftigungsquote einem gleichbleibenden oder ansteigenden Trend unterliegt. Dieser Indikator spiegelt den Anteil der Personen in zeitbezogener Unterbeschäftigung wider, bezogen auf die Gesamtzahl der Erwerbstätigen.

Der zweite Leitindikator spricht das Bildungsniveau der Gesellschaft an: Dies soll durch die **Abschlussquote** der 20- bis 24-Jährigen im **Sekundarbereich II** erfasst werden, da dieses Niveau künftig als Mindestqualifikation für eine gelungene gesellschaftliche Teilhabe angesehen werden kann.[3] Eine zweite Warnlampe dieses Bereichs leuchtet, wenn die Weiterbildungsquote sinkt. Diese erfasst jenen Anteil an der Alterskohorte der 25- bis 64-Jährigen, die an Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung teilnehmen.

Die für das menschliche Wohlergehen zentrale Gesundheitssituation wird durch einen dritten Leitindikator, die durchschnittliche **Lebenserwartung**, erfasst. Da die durchschnittliche Lebenserwartung jedoch lediglich die Quantität, nicht aber die Qualität der Lebensjahre abbildet, leuchtet hier eine dritte Warnlampe dieser Säule, wenn die Zahl der „Gesunden Lebensjahre“ sinkt. Dieser Indikator soll diejenige Anzahl der Jahre abbilden, die eine Person ab der Geburt erwartungsgemäß in gesundem Zustand erleben wird.

Den Abschluss dieser Säule bildet als vierter Leitindikator der gemeinsam von der Weltbank und der Brookings Institution bereitgestellte Indikator **„Voice and Accountability“** als Maß

[3] In Deutschland wird ein Abschluss im Sekundarbereich II dann erreicht, wenn, aufbauend auf einem ersten allgemeinbildenden (Hauptschul-) oder (Realschul-)Abschluss entweder (i) ein berufsqualifizierender Abschluss oder (ii) die Fachhochschulreife oder (iii) die fachgebundene Hochschulreife oder (iv) die allgemeine Hochschulreife erworben wurde.

für Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und das Ausmaß demokratischer Teilhabe in einer Gesellschaft (Kaufmann et al., 2010).

910. Die konkreten Entscheidungen, welche die Enquete-Kommission bei der Auswahl der Leitindikatoren der Säule **Ökologie** getroffen hat, weichen wohl am stärksten von der Vorlage des Indikatorensatzes der Sachverständigenräte ab. Insbesondere wird im Indikatorensystem W^3 der Frage der Ressourcenproduktivität nicht weiter nachgegangen. Stattdessen sind hier drei Leitindikatoren vorgesehen, die sich am Konzept der globalen Umweltgrenzen orientieren (Rockström et al., 2009). Im Einzelnen sollen dabei die **Treibhausgas-Emissionen**, der **Stickstoff-Überschuss** und der **Vogelindex** als Maß für die Entwicklung der Artenvielfalt jeweils die nationalen Entwicklungen erfassen. Da diese jedoch nur wenig Aussagekraft für die entsprechenden globalen Entwicklungen und damit aufgrund der globalen Natur des Problems für die Gesellschaft in Deutschland besitzen, sollen entsprechende Warnlampen jeweils dann aufleuchten, wenn die analog definierten Indikatoren auf globaler Ebene eine Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr anzeigen.

3. Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität im Jahresgutachten

911. Die Struktur des vorliegenden Jahresgutachtens spiegelt die gesetzliche Aufgabenstellung des Sachverständigenrates wider, eine regelmäßige **Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** durchzuführen. Dabei wird ein großer Teil der im Indikatorensystem W^3 enthaltenen Aspekte der ganzheitlichen Wohlfahrtsberichterstattung an verschiedenen Stellen konkret angesprochen. Teilweise geschieht dies durch die Dokumentation von Indikatoren, die identisch im Indikatorensystem W^3 aufgeführt sind, teilweise durch die Dokumentation inhaltlich vergleichbarer Indikatoren. In der Regel begnügt sich die hier vorgestellte Analyse jedoch ohnehin nicht damit, einzelne Indikatoren lediglich zu dokumentieren. Stattdessen werden, wie im Folgenden exemplarisch gezeigt wird, die betreffenden Facetten der ganzheitlichen Wohlstandsberichterstattung umfangreich diskutiert und eingeordnet.

Diese Vorgehensweise entspricht dem Selbstverständnis des Sachverständigenrates, dass eine sachkundige Diskussion zu unterschiedlichen Aspekten von Wohlstand und Glück nicht durch die bloße Auflistung von statistischen Indikatoren ersetzt werden kann. Vielmehr sind diese jeweils nur die Grundlage des Diskurses und müssen **eingeordnet und kommentiert** werden. Es wäre daher nicht zielführend, das in diesem Kapitel kompakt vorgestellte Indikatorensystem W^3 der Enquete-Kommission in Ergänzung der Arbeiten des Jahresgutachtens als nicht weiter kommentiertes Tableau abzudrucken. Stattdessen werden hier die vielfältigen im Jahresgutachten betrachteten Aspekte von W^3 aufgeführt, die im Rahmen des Jahresgutachtens ausführlich eingeordnet und kommentiert werden.

912. Bei der ersten Säule, dem **materiellen Wohlstand**, finden sich ohne Zweifel die meisten Anknüpfungspunkte mit dem Jahresgutachten. So wird die Entwicklung der Wirtschaftsleistung in Deutschland im Konjunkturkapitel eines jeden Jahresgutachtens ausführlich dokumentiert und analysiert (Ziffern 118 f.). Dabei wird der Blick nicht nur auf das **Bruttoinlandsprodukt** gelenkt. Vielmehr wird die Entwicklung der einzelnen Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Aktivität, also etwa der Ausrüstungs- und Bauinvestitionen (Zif-

fern 137 ff.), berücksichtigt und das Wachstum auf diese Weise auf seine konstituierenden Elemente zurückgeführt.

Neben der konjunkturellen Entwicklung steht die Entwicklung des **Produktionspotenzials** und mithin die langfristig zu erwartende Wirtschaftsleistung im Vordergrund (Ziffern 121 f.). Eine tiefere Diskussion derjenigen Aspekte, welche die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland beeinflussen, findet sich in diesem Jahresgutachten insbesondere in den Kapiteln zur europäischen Geld- und Fiskalpolitik, zu den Institutionen in Europa, im Finanzmarkt- und im Arbeitsmarktkapitel sowie im Kapitel zur Entwicklung des deutschen Immobilienmarkts.

913. Darüber hinaus setzt sich der Sachverständigenrat regelmäßig mit der **Verteilung der Einkommen** auseinander. Seit dem Jahr 1998 muss dabei nicht mehr ausschließlich auf die funktionale Einkommensverteilung abgestellt werden. Vielmehr kann die personelle Einkommensverteilung in den Vordergrund rücken, da seitdem das benötigte und seit Gründung des Sachverständigenrates von diesem angemahnte statistische Material vorliegt (JG 1998 Ziffern 199 ff.).

Auch im vorliegenden Jahresgutachten wird die Verteilung der Einkommen behandelt (Ziffern 676 ff.). Dabei wird vor allem auf den **Gini-Koeffizienten** als Verteilungsmaß abgestellt. Konkret wird die Entwicklung der Gini-Koeffizienten der Markteinkommen sowie der Haushaltsnettoeinkommen im zeitlichen Verlauf und im internationalen Vergleich dokumentiert, die Ursachen der jeweiligen Entwicklung werden analysiert und die wirtschaftspolitischen Implikationen diskutiert.

914. Zudem steht die **Durchlässigkeit der Einkommensverteilung** für den Sachverständigenrat im Mittelpunkt seiner Einkommensanalyse. Schließlich ist diese zentral für eine Gesellschaft: Personen, die sich im unteren Einkommensbereich befinden, werden sich tendenziell nur dann um ihre Qualifizierung und damit um ihren gesellschaftlichen Aufstieg bemühen, wenn sie diesen als grundsätzlich erreichbar ansehen. Dabei hat der Sachverständigenrat im aktuellen Jahresgutachten nicht nur die intragenerationale Mobilität, sondern auch die intergenerationale Mobilität, also die Mobilität über Generationen hinweg, in den Blick genommen (Ziffern 686 ff.).

Hierbei hat sich gezeigt, dass insbesondere hinsichtlich der intergenerationalen Mobilität in Deutschland noch einiges verbessert werden kann. Auf diesem Befund aufsetzend hat der Sachverständigenrat zudem in einem Abschnitt zur Familienpolitik dargelegt, dass der Bereich der frühkindlichen Bildung der beste Ansatzpunkt für entsprechende Verbesserungen wäre (Ziffern 729 ff.).

Zur Entwicklung der **Vermögensverteilung** nimmt der Sachverständigenrat ebenfalls Stellung (zuletzt JG 2009 Ziffern 504 ff.). Dabei wird das 90/50-Dezilverhältnis verwendet, das als Warnlampe in das W^3-Indikatorenset aufgenommen wurde. Der Sachverständigenrat wird

sich voraussichtlich in seinem Jahresgutachten 2014/15 wieder mit der Entwicklung der Vermögensverteilung beschäftigen.

915. Schließlich ist der dritte Leitindikator der ersten Säule des W^3-Indikatorensystems, die **Schuldenstandsquote**, der zentrale Indikator in der finanzpolitischen Diskussion. In der konkret auf Deutschland fokussierten Diskussion zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte spielt sie eine zentrale Rolle, sodass die Schuldenstandsquote vom Sachverständigenrat regelmäßig berichtet, prognostiziert und ihre Entwicklung kommentiert wird (Ziffern 561 ff.). Darüber hinaus ist die Schuldenstandsquote im europäischen Kontext von erheblicher Bedeutung und scheint somit in allen Kapiteln dieses Jahresgutachtens mit Europabezug auf.

Ergänzend zur Schuldenstandsquote soll das W^3-Indikatorensystem die **Tragfähigkeitslücke** beinhalten. In seiner Expertise 2011 „Herausforderungen des demografischen Wandels“ hat sich der Sachverständigenrat ausführlich mit der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte beschäftigt und eine eigene Berechnung der Tragfähigkeitslücke vorgelegt. Im Jahr 2011 betrug sie 3,1 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Somit hätten die Primärsalden (Haushaltssaldo ohne Berücksichtigung der Zinszahlungen) seitdem und dauerhaft um 3,1 Prozentpunkte höher ausfallen müssen, damit die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte hätte hergestellt werden können. Im Rahmen dieser Expertise wurden zudem unterschiedliche Einflussgrößen ausführlich analysiert und darauf aufbauend Maßnahmen identifiziert, wie beispielsweise ein weiterer Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalters, mit denen die Tragfähigkeitslücke reduziert werden könnte.

916. Als weitere Warnlampe im Rahmen der ersten Säule des W^3-Indikatorensystems sollen zudem drei Indikatoren für die **finanzielle Nachhaltigkeit des Privatsektors** berichtet werden: die gesamte private Kreditaufnahme in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (privater Finanzierungssaldo), die reale Immobilienpreislücke sowie die reale Aktienkurslücke. Die beiden zuletzt genannten Indikatoren werden berechnet, indem jeweils die kumulierten Abweichungen der realen Immobilienpreise beziehungsweise der Aktienkurse von ihrem Trend (kumulierte Lücken) ermittelt werden.

Insbesondere der Entwicklung auf den **Immobilienmärkten** in Deutschland hat der Sachverständigenrat in seinem aktuellen Jahresgutachten mit einem gesamten Kapitel besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei wurden Entwicklungen sicherlich besser erfasst und detaillierter analysiert, als es durch die Betrachtung eines einzigen Indikators möglich ist. Darüber hinaus spielt aktuell die Entwicklung des privaten Finanzierungssaldos in den einzelnen europäischen Ländern eine zentrale Rolle bei der Analyse der Lage im Euro-Raum und wurde in diesem Kontext aufgegriffen (Ziffer 88).

917. Im Finanzmarktkapitel des aktuellen Jahresgutachtens setzt sich der Sachverständigenrat ausführlich mit der Frage auseinander, welche Ursachen die zu hohe Verschuldung des Privatsektors in vielen europäischen Ländern für die Realwirtschaft hat und wie ein Abbau dieser Verschuldung erreicht werden kann. Ein zentrales Ergebnis ist, dass Effizienz und Sta-

bilität des Banken- und Finanzsektors nur durch eine entschlossene Sanierung der Banken und ein höheres Eigenkapital erreicht werden können.

918. Die Themen der zweiten Säule, **Soziales und Teilhabe**, werden ebenfalls an vielen Stellen des Gutachtens angesprochen. Dies gilt vor allem für die Bereiche Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Die Situation auf dem **Arbeitsmarkt**, das heißt die Entwicklung der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der Unterbeschäftigung, aber auch die Struktur der Erwerbstätigkeit, wird in jedem Jahresgutachten ausführlich berichtet (Ziffern 145 ff.) und je nach Bedarf ausführlich analysiert. So wurde beispielsweise im vergangenen Jahresgutachten die Qualität von Arbeitsbeziehungen – Stichwort atypische Beschäftigungsverhältnisse – ausführlich besprochen (JG 2012 Ziffer 535 ff.).

Darüber hinaus beschäftigt sich der Sachverständigenrat regelmäßig mit dem Thema **Bildung**. Da die Bildung für Beschäftigung und Wachstum – gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – von zentraler Bedeutung ist, hat der Rat in seinem Jahresgutachten 2009/10 ein umfassendes Konzept für eine bildungspolitische Offensive vorgelegt. In diesem Konzept wurde neben weiteren Aspekten, wie der frühkindlichen Bildung, die Notwendigkeit des lebenslangen Lernens und die Notwendigkeit der damit verbundenen Weiterbildungsanstrengungen hervorgehoben (JG 2009 Ziffern 441 ff.). Im aktuellen Jahresgutachten wird erneut an mehreren Stellen die besondere Rolle der frühkindlichen Bildung herausgearbeitet. Diese ist für den Aufbau von Humanvermögen von Bedeutung und leistet zudem einen Beitrag zur Erhöhung der **Chancengleichheit** in einer Gesellschaft (Ziffer 691).

Im Kapitel zur **Sozialpolitik** wird schließlich die Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen vor allem im Hinblick auf ihre Finanzierung diskutiert. Fragen ihrer effektiven und effizienten Bereitstellung werden hier lediglich kurz angesprochen, sie waren jedoch bereits mehrfach Gegenstand ausführlicher Diskussionen in vergangenen Jahresgutachten (zuletzt JG 2012 Ziffern 589 ff.).

919. Zwar setzt sich das aktuelle Jahresgutachten nicht explizit mit den von der Enquete-Kommission vorgeschlagenen Indikatoren zur **Ökologie** auseinander. Dennoch spielen der Klimawandel und die Klimaschutzpolitik in den im energiepolitischen Kapitel des aktuellen Jahresgutachtens vorgelegten Diskussionen zur Umsetzung der Energiewende eine zentrale Rolle. Insbesondere wird hier ausdrücklich betont, dass Deutschland mit der Energiewende nur dann Hoffnung haben darf, den globalen Kurs in Richtung einer verbesserten ökologischen Nachhaltigkeit zu verändern, wenn wenigstens die von vielen Befürwortern der Energiewende angestrebte **nationale Vorreiterrolle** erfolgreich umgesetzt wird. Dazu bedarf es allerdings einer veränderten Energie- und Umweltpolitik, die **deutlich mehr auf die Effizienz** der dort eingesetzten wirtschaftspolitischen Instrumente achtet als bislang. Diese Einsicht findet sich bereits im Jahresgutachten 1975:

> *„Für ein gutes Ergebnis kommt es allerdings darauf an, daß in die Entscheidungen, nicht zuletzt auch in die kollektiv zu treffenden Entscheidungen, das Wissen über die Kosten eingeht, das Wissen darüber, was ein Mehr hier an Weniger dort bedeutet. Daß*

mehr Freizeit, mehr Umweltgüter, verbesserte Arbeitsbedingungen finanziert werden könnten durch die Beseitigung marktmachtbedingter Unternehmensgewinne, ist zwar eine verbreitete Vorstellung, aber gleichwohl ein Märchen.“

(JG 1975 Ziffer 275)

Doch seit jener Zeit ist ein wichtiger Aspekt hinzugetreten, der in den vergangenen Jahren in den energiepolitischen Analysen des Sachverständigenrates mit großem Nachdruck betont wurde: Die Herausforderung des Klimawandels ist eine **globale Herausforderung**, deren Lösung nur mit einer **internationalen Allianz** für den Klimaschutz bewältigt werden kann. Nationale Anstrengungen können nur insofern einen positiven Beitrag leisten, als sie dazu führen, andere Staaten zu einem Beitritt zu dieser Allianz zu bewegen. Daher ist es sinnvoll, dass das W^3-Indikatorensystem als Warnlampen globale Treibhausgas-Emissionen aufführt. Allerdings gilt für diese nationalen Anstrengungen nach wie vor: Ohne die Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Kosten wird es nicht einmal gelingen, diese notwendigen Voraussetzungen für eine globale Wirkung zu schaffen.

Literatur zum Kapitel

ABS (2010), *Measures of Australia's progress – Is life in Australia getting better?*, www.abs.gov.au/about/progress

aus dem Moore, N. und C.M. Schmidt (2013), On the shoulders of giants: Tracing back the intellectual sources of the current debate on “GDP and beyond” to the 19th century, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 233, 266-290.

Braakmann, A. (2010), Zur Wachstums- und Wohlfahrtsmessung, *Wirtschaft und Statistik* 7/2010, 609-614.

Deutscher Bundestag (2010), *Einsetzung einer Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“*, Drucksache 17/3853, Deutscher Bundestag, Berlin, 23. November.

Di Tella, R. und R. MacCulloch (2006), Some uses of happiness data in economics, *Journal of Economic Perspectives* 20, 25-46.

Diefenbacher, H., R. Zieschank und D. Rodenhäuser (2010), *Wohlfahrtsmessung in Deutschland – Ein Vorschlag für einen nationalen Wohlfartsindex*, Texte 02/2010, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

Easterlin, R.A. (2002), *Happiness in economics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Enquete-Kommission (2013), *Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“*, Drucksache 17/13300, Deutscher Bundestag, Berlin, 3. Mai.

Europäische Kommission (2009), *Das BIP und mehr: Die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel,* Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, KOM(2009) 433, Brüssel.

Fertig, M., M. Puxi, M. Rosemann und M. Weimann (2012), *Die Wahrnehmung und Berücksichtigung von Wachstums- und Wohlstandsindikatoren durch politische Entscheidungsträger in Deutschland,* ISG Working Paper No. 7, Köln

Frey, B.S. und A. Stutzer (2002), What can economists learn from happiness research?, *Journal of Economic Literature* 40, 402-435.

Frey, B.S. und A. Stutzer (2001), *Happiness and economics: How the economy and institutions affect human well-being*, Princeton University Press, Princeton.

Kaufmann, D., A. Kraay und M. Mastruzzi (2010), *The worldwide governance indicators – Methodology and analytical issues*, Policy Research Working Paper 5430, Weltbank, Washington, DC.

Layard, R. (2011), *Happiness: Lessons from a new science (second edition)*, Penguin, London.

Layard, R. (2006), Happiness and public policy: A challenge to the profession, *Economic Journal* 116, 24-33.

Leipprand, A. und N. aus dem Moore (2012), Die natürlichen Grenzen der Ökonomie – Plädoyer für eine ökologische Schuldenbremse, *Leviathan* 40, 173-210.

Michalos, A.C. et al. (2011), *The Canadian index of wellbeing – Technical report 1.0*, Canadian Index of Wellbeing und University of Waterloo.

OECD (2011), *Society at a glance – OECD social indicators*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2009), *Gesellschaft auf einen Blick 2009 – OECD-Sozialindikatoren*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Oswald, A.J. (1997), Happiness and economic performance, *Economic Journal* 107, 1815-1831.

Rockström, J. et al. (2009), A safe operating space for humanity, *nature* 461, 472-475.

Schmidt, C.M. (2011), Möglichkeiten und Grenzen umfassender Indikatorensysteme, *Wirtschaftsdienst* 91, 745-749.

Schmidt, C.M. und N. aus dem Moore (2013a), Die neue Vermessung des Wohlstands – Über alternative Wohlfahrtsmaße und das System der W3-Indikatoren, in: Mahrer, H. (Hrsg.), *Wohlstand für alle – Wir sind dafür,* Verlag noir, Wien, 99-113

Schmidt, C.M. und N. aus dem Moore (2013b), Wohlstandsmessung heute: Statistische Grundlagen einer umfassenden gesellschaftlichen Debatte, in: Theurl, T. (Hrsg.), *Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft: Ursachen und wirtschaftspolitische Konsequenzen*, Duncker & Humblot, Berlin, 13-32

Schmidt, C.M. und S. Kassenböhmer (2010), *Beyond GDP and back: What is the value-added by additional components of welfare measurement?*, Ruhr Economic Papers 239, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Stevenson, B. und J. Wolfers (2008), Economic growth and subjective well-being: Reassessing the Easterlin Paradox, *Brookings Papers on Economic Activity* 39, 1-102.

Stiglitz, J.E., A. Sen und J. Fitoussi (2009), *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress,* Paris.

Weimann, J., A. Knabe und R. Schöb (2012), *Geld macht doch glücklich: Wo die ökonomische Glücksforschung irrt*, Schäffer-Poeschel, Stuttgart.

ANHÄNGE

I. Methodische Erläuterungen

II. Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

III. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

IV. Verzeichnis der Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates

I. Methodische Erläuterungen

1. Der Sachverständigenrat hat zu verschiedenen Themen spezielle Konzepte und Methoden entwickelt und in seinen früheren Jahresgutachten eingehend erläutert sowie die entsprechenden Berechnungsergebnisse vorgestellt. Es sind dies:

- die Berechnung des strukturellen Defizits im disaggregierten Verfahren (JG 2008, Anhang IV.D, Seite 472 ff.),
- die Berechnung der Arbeitseinkommensquote (JG 2008, Anhang IV.A, Seite 459 ff.),
- die Berechnung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums (JG 2008, Anhang IV.B, Seite 463 ff.),

Das bis zum Jahr 2010 vom Sachverständigenrat verwendete Konzept der verdeckten Arbeitslosigkeit (zuletzt ausführlich dargestellt im JG 2008, Anhang IV.C, Seite 468 ff.) wird nicht mehr fortgeführt. Stattdessen findet das Konzept der „Unterbeschäftigung" der Bundesagentur für Arbeit (Beschreibung des Übergangs JG 2011, Anhang IV.A, Seite 357 ff.) Anwendung, welches das gleiche Ziel verfolgt wie das frühere Konzept des Sachverständigenrates und sich in seiner methodischen Vorgehensweise nur geringfügig von diesem unterscheidet.

In diesem Jahresgutachten werden im Folgenden lediglich die aktualisierten Berechnungsergebnisse zur Arbeitseinkommensquote und zum lohnpolitischen Verteilungsspielraum wiedergegeben. Die entsprechenden methodischen Erläuterungen finden sich in den oben genannten Jahresgutachten.

A. Berechnung der Arbeitseinkommensquote

Methodische Erläuterungen siehe Jahresgutachten 2008/09 Seiten 459 ff.

Tabelle A 1

Entwicklung der Arbeitseinkommensquote[1)]

Jahr[2)]	Arbeits-einkommens-quote (3) + (4) minus (5) bis (9)		Effekte						
			F_1	F_2	F_3	F_4	F_5	F_6	F_7
			Bruttolöhne und -gehälter je Arbeit-nehmer[3)]	Effekt der Arbeit-geber-beiträge[4)]	Produk-tivitäts-effekt[5)]	Terms-of-Trade-Effekt[6)]	„Preiseffekt“ der inlän-dischen Ver-wendung[7)]	Abschrei-bungs-effekt[8)]	Effekt der Netto-produktions-abgaben[9)]
	%	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1991	77,9	.	.	.	.	.	.	.	.
1992	79,4	+ 1,9	+ 10,2	+ 0,1	+ 3,2	+ 0,8	+ 4,6	– 0,2	– 0,3
1993	80,3	+ 1,2	+ 4,3	– 0,3	+ 0,2	+ 0,4	+ 3,5	– 0,6	– 0,7
1994	79,3	– 1,3	+ 1,9	+ 1,0	+ 1,9	+ 0,2	+ 2,2	+ 0,0	– 0,2
1995	79,1	– 0,3	+ 2,9	+ 0,5	+ 1,2	+ 0,4	+ 1,6	– 0,0	+ 0,5
1996	78,7	– 0,5	+ 1,2	– 0,1	+ 1,2	– 0,1	+ 0,7	– 0,1	– 0,1
1997	78,0	– 1,0	+ 0,1	+ 0,6	+ 1,8	– 0,3	+ 0,6	– 0,1	– 0,3
1998	78,2	+ 0,2	+ 0,8	+ 0,1	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,1	– 0,0	– 0,3
1999	79,2	+ 1,4	+ 1,3	– 0,3	+ 0,4	+ 0,2	– 0,1	– 0,1	– 0,9
2000	80,3	+ 1,3	+ 1,4	+ 0,5	+ 1,4	– 1,2	+ 0,6	– 0,3	– 0,0
2001	79,9	– 0,4	+ 1,9	– 0,3	+ 1,3	+ 0,0	+ 1,0	– 0,1	– 0,1
2002	79,8	– 0,1	+ 1,4	– 0,1	+ 0,4	+ 0,7	+ 0,6	– 0,1	– 0,2
2003	79,4	– 0,5	+ 1,1	+ 0,3	+ 0,7	+ 0,6	+ 0,8	+ 0,1	– 0,3
2004	76,2	– 4,0	+ 0,5	– 0,2	+ 2,6	+ 0,1	+ 0,9	+ 0,4	+ 0,4
2005	74,9	– 1,8	+ 0,3	– 0,4	+ 1,1	– 0,6	+ 1,2	+ 0,0	+ 0,0
2006	72,1	– 3,7	+ 0,8	+ 0,2	+ 3,9	– 0,4	+ 0,7	+ 0,4	+ 0,1
2007	71,3	– 1,2	+ 1,5	– 0,6	+ 1,3	+ 0,1	+ 1,4	– 0,0	– 0,8
2008	73,2	+ 2,6	+ 2,3	– 0,2	– 0,7	– 0,7	+ 1,4	– 0,4	– 0,1
2009	76,5	+ 4,6	+ 0,0	+ 0,2	– 4,0	+ 1,4	– 0,2	– 0,9	– 0,5
2010	74,3	– 2,9	+ 2,3	+ 0,1	+ 3,1	– 0,4	+ 1,5	+ 0,6	+ 0,6
2011	74,1	– 0,3	+ 3,3	– 0,3	+ 1,4	– 0,6	+ 2,4	+ 0,3	– 0,3
2012	75,3	+ 1,6	+ 2,9	– 0,2	+ 0,1	– 0,5	+ 1,7	– 0,1	– 0,1
2013	75,4	+ 0,1	+ 2,6	– 0,3	– 0,2	+ 0,8	+ 1,4	+ 0,0	+ 0,1

1) Gesamtwirtschaftliches Arbeitseinkommen in Relation zum Volkseinkommen je Erwerbstätigen. Berechnung der Spalte (2) durch multiplikative Verknüpfung.– 2) Jahre 2010 bis 2012 vorläufige Ergebnisse; Jahr 2013 Prognose des Sachverständigenrates.– 3) Lohnfaktor; Inländerkonzept.– 4) Sozialbeitragsfaktor; tatsächliche und unterstellte Sozialbeiträge der Arbeitgeber.– 5) Produktivitätsfaktor; Bruttonationaleinkommen (preisbereinigt, verkettete Volumenangaben) je Erwerbstätigen (Bruttoerwerbstätigenproduktivität).– 6) Terms-of-Trade-Faktor; Realwert des Nationaleinkommens im Verhältnis zum Bruttoeinkommen (preisbereinigt, verkettete Volumenangaben).– 7) Deflator.– 8) Abschreibungsfaktor; Erhöhung der Abschreibungskosten: (–).– 9) Nettoproduktionsabgabenfaktor.

B. Berechnung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums

Methodische Erläuterungen siehe Jahresgutachten 2008/09 Seiten 463 ff.

Tabelle B1

Entwicklung der Arbeitsproduktivitäten und der Löhne

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %

Ergebnisse

Jahr	Durchschnitts-produktivität der Arbeit (unbereinigt)	Durchschnitts-produktivität der Arbeit, beschäftigungs-bereinigt (1) + (5) * (1 – (6) / 100)	Grenzpro-duktivität der Arbeit, beschäf-tigungsbereinigt (2) + (7)	Lohnpolitischer Verteilungs-spielraum (3) + (10)	„Verteilungs-spielraum“ (+) nicht aus-geschöpft (–) überzogen (4) – (8)
	(1)	(2)	(3)	(4)	Prozentpunkte
1999	+ 0,89	+ 1,22	+ 0,87	+ 1,07	– 1,73
2000	+ 2,74	+ 2,85	+ 2,48	+ 1,81	– 0,29
2001	+ 2,48	+ 2,15	+ 1,74	+ 2,86	+ 0,86
2002	+ 1,41	+ 0,93	+ 0,47	+ 1,91	– 0,69
2003	+ 0,87	+ 0,44	– 0,06	+ 1,03	– 0,87
2004	+ 0,84	+ 0,95	+ 0,45	+ 1,53	+ 0,73
2005	+ 1,20	+ 1,02	+ 0,55	+ 1,16	+ 0,36
2006	+ 3,64	+ 3,66	+ 3,27	+ 3,58	+ 2,58
2007	+ 1,68	+ 2,25	+ 1,98	+ 3,62	+ 2,42
2008	– 0,12	+ 0,32	+ 0,19	+ 0,96	– 1,74
2009[1)]	– 2,47	– 3,47	– 3,47	– 2,29	– 4,29
2010	+ 1,79	+ 2,59	+ 2,66	+ 3,71	+ 2,11
2011	+ 1,85	+ 2,38	+ 2,52	+ 3,75	+ 1,95
2012	+ 0,45	+ 0,54	+ 0,71	+ 2,17	– 0,53
2013[2)]	+ 0,15	+ 0,24	+ 0,43	+ 2,60	– 0,08

Grunddaten

Jahr	Arbeitsvolumen	HP-Filter Lohnquote[3)]		Nominale Tariflöhne je Stunde[4)]	Nominale Effektiv-löhne je Stunde	Deflator des Brutto-inlands-produkts	Verbraucher-preisindex[5)]
		Niveau	%				
	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1999	+ 0,97	65,83	– 0,35	+ 2,8	+ 1,93	+ 0,20	+ 0,59
2000	+ 0,31	65,59	– 0,37	+ 2,1	+ 2,73	- 0,67	+ 1,44
2001	– 0,94	65,32	– 0,41	+ 2,0	+ 3,04	+ 1,12	+ 1,98
2002	– 1,38	65,02	– 0,46	+ 2,6	+ 2,00	+ 1,44	+ 1,42
2003	– 1,24	64,70	– 0,49	+ 1,9	+ 1,55	+ 1,09	+ 1,03
2004	+ 0,32	64,37	– 0,50	+ 0,8	+ 0,61	+ 1,08	+ 1,67
2005	– 0,51	64,07	– 0,47	+ 0,8	+ 0,66	+ 0,61	+ 1,55
2006	+ 0,06	63,82	– 0,39	+ 1,0	+ 0,95	+ 0,31	+ 1,58
2007	+ 1,56	63,65	– 0,27	+ 1,2	+ 1,34	+ 1,63	+ 2,30
2008	+ 1,21	63,57	– 0,12	+ 2,7	+ 2,31	+ 0,77	+ 2,63
2009[1)]	– 2,75	63,57	– 0,00	+ 2,0	+ 3,40	+ 1,18	+ 0,31
2010	+ 2,18	63,62	+ 0,08	+ 1,6	+ 0,23	+ 1,05	+ 1,10
2011	+ 1,46	63,71	+ 0,14	+ 1,8	+ 3,01	+ 1,23	+ 2,08
2012	+ 0,24	63,82	+ 0,18	+ 2,7	+ 3,55	+ 1,46	+ 2,01
2013[2)]	+ 0,25	63,94	+ 0,19	+ 2,7	+ 2,62	+ 2,16	+ 1,53

1) Krisenbedingte Sondereffekte.– 2) Prognose des Sachverständigenrates.– 3) Arbeitseinkommen in Relation zur Bruttowertschöpfung abzüglich sonstige Nettoproduktionsabgaben.– 4) Quelle: Deutsche Bundesbank.– 5) Verbraucherpreisindex für Deutschland (2010 = 100).

II. Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Vom 14. August 1963

in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 700-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 128 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit wird ein Rat von unabhängigen Sachverständigen gebildet.

(2) Der Sachverständigenrat besteht aus fünf Mitgliedern, die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen.

(3) Die Mitglieder des Sachverständigenrates dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Institutes, angehören. Sie dürfen ferner nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen. Sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrates eine derartige Stellung innegehabt haben.

§ 2

Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.

In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Insbesondere soll der Sachverständigenrat die Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot aufzeigen, welche die in Satz 2 genannten Ziele gefährden. Bei der Untersuchung sollen jeweils verschiedene Annahmen zugrunde gelegt und deren unterschiedliche Wirkungen dargestellt und beurteilt werden. Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen.

§ 3

(1) Der Sachverständigenrat ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig.

(2) Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so hat sie die Möglichkeit, diese in den Gutachten zum Ausdruck zu bringen.

§ 4

Der Sachverständigenrat kann vor Abfassung seiner Gutachten ihm geeignet erscheinenden Personen, insbesondere Vertretern von Organisationen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, Gelegenheit geben, zu wesentlichen sich aus seinem Auftrag ergebenden Fragen Stellung zu nehmen.

§ 5

(1) Der Sachverständigenrat kann, soweit er es zur Durchführung seines Auftrages für erforderlich hält, die fachlich zuständigen Bundesministerien und den Präsidenten der Deutschen Bundesbank hören.

(2) Die fachlich zuständigen Bundesministerien und der Präsident der Deutschen Bundesbank sind auf ihr Verlangen zu hören.

(3) Die Behörden des Bundes und der Länder leisten dem Sachverständigenrat Amtshilfe.

§ 6

(1) Der Sachverständigenrat erstattet jährlich ein Gutachten (Jahresgutachten) und leitet es

der Bundesregierung bis zum 15. November zu. Das Jahresgutachten wird den gesetzgebenden Körperschaften von der Bundesregierung unverzüglich vorgelegt und zum gleichen Zeitpunkt vom Sachverständigenrat veröffentlicht. Spätestens acht Wochen nach der Vorlage nimmt die Bundesregierung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften zu dem Jahresgutachten Stellung. In der Stellungnahme sind insbesondere die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen, die die Bundesregierung aus dem Gutachten zieht, darzulegen.

(2) Der Sachverständigenrat hat ein zusätzliches Gutachten zu erstatten, wenn auf einzelnen Gebieten Entwicklungen erkennbar werden, welche die in § 2 Satz 2 genannten Ziele gefährden. Die Bundesregierung kann den Sachverständigenrat mit der Erstattung weiterer Gutachten beauftragen. Der Sachverständigenrat leitet Gutachten nach Satz 1 und 2 der Bundesregierung zu und veröffentlicht sie; hinsichtlich des Zeitpunktes der Veröffentlichung führt er das Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie herbei.

§ 7

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates werden auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen. Zum 1. März eines jeden Jahres – erstmals nach Ablauf des dritten Jahres nach Erstattung des ersten Gutachtens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 – scheidet ein Mitglied aus. Die Reihenfolge des Ausscheidens wird in der ersten Sitzung des Sachverständigenrates durch das Los bestimmt.

(2) Der Bundespräsident beruft auf Vorschlag der Bundesregierung jeweils ein neues Mitglied für die Dauer von fünf Jahren. Wiederberufungen sind zulässig. Die Bundesregierung hört die Mitglieder des Sachverständigenrates an, bevor sie ein neues Mitglied vorschlägt.

(3) Die Mitglieder sind berechtigt, ihr Amt durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten niederzulegen.

(4) Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird ein neues Mitglied für die Dauer der Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds berufen; Absatz 2 gilt entsprechend.

§ 8

(1) Die Beschlüsse des Sachverständigenrates bedürfen der Zustimmung von mindestens drei Mitgliedern.

(2) Der Sachverständigenrat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden für die Dauer von drei Jahren.

(3) Der Sachverständigenrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 9

Das Statistische Bundesamt nimmt die Aufgaben einer Geschäftsstelle des Sachverständigenrates wahr. Die Tätigkeit der Geschäftsstelle besteht in der Vermittlung und Zusammenstellung von Quellenmaterial, der technischen Vorbereitung der Sitzungen des Sachverständigenrates, dem Druck und der Veröffentlichung der Gutachten sowie der Erledigung der sonst anfallenden Verwaltungsaufgaben.

§ 10

Die Mitglieder des Sachverständigenrates und die Angehörigen der Geschäftsstelle sind zur Verschwiegenheit über die Beratungen und die vom Sachverständigenrat als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bezieht sich auch auf Informationen, die dem Sachverständigenrat gegeben und als vertraulich bezeichnet werden.

§ 11

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates erhalten eine pauschale Entschädigung sowie Ersatz ihrer Reisekosten. Diese werden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern festgesetzt.

(2) Die Kosten des Sachverständigenrates trägt der Bund.

§ 12

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 13

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündigung in Kraft.

III. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

Vom 8. Juni 1967

veröffentlicht im Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1967, Teil I S. 582, zuletzt geändert durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)

- Auszug -

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.

§ 2

(1) Die Bundesregierung legt im Januar eines jeden Jahres dem Bundestag und dem Bundesrat einen Jahreswirtschaftsbericht vor. Der Jahreswirtschaftsbericht enthält:

1. die Stellungnahme zu dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates auf Grund des § 6 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (Bundesgesetzbl. I S. 685) in der Fassung des Gesetzes vom 8. November 1966 (Bundesgesetzbl. I S. 633);
2. eine Darlegung der für das laufende Jahr von der Bundesregierung angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele (Jahresprojektion); die Jahresprojektion bedient sich der Mittel und der Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechung, gegebenenfalls mit Alternativrechnung;
3. eine Darlegung der für das laufende Jahr geplanten Wirtschafts- und Finanzpolitik.

(2) Maßnahmen nach § 6 Abs. 2 und 3 und nach den §§ 15 und 19 dieses Gesetzes sowie nach § 51 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes und nach § 19c des Körperschaftsteuergesetzes dürfen nur getroffen werden, wenn die Bundesregierung gleichzeitig gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat begründet, dass diese Maßnahmen erforderlich sind, um eine Gefährdung der Ziele des § 1 zu verhindern.

§ 3

(1) Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie hat die Orientierungsdaten auf Verlangen eines Beteiligten zu erläutern.

§ 4

...

IV. Verzeichnis der Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates

Jahresgutachten 1964/65: Stabiles Geld – Wachstum

Jahresgutachten 1965/66: Stabilisierung ohne Stagnation

Jahresgutachten 1966/67: Expansion und Stabilität

Jahresgutachten 1967/68: Stabilität im Wachstum; darin enthalten: Sondergutachten vom März 1967 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1967“

Jahresgutachten 1968/69: Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung

Jahresgutachten 1969/70: Im Sog des Booms; darin enthalten: Sondergutachten vom 30. Juni 1969 und 3. Juli 1968 „Binnenwirtschaftliche Stabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht“; Sondergutachten vom 25. September 1969 „Zur lohn- und preispolitischen Situation Ende September 1969“; Sondergutachten vom 4. Oktober 1969 „Zur währungspolitischen Situation Anfang Oktober 1969“

Jahresgutachten 1970/71: Konjunktur im Umbruch – Risiken und Chancen; darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Mai 1970 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1970“

Jahresgutachten 1971/72: Währung, Geldwert, Wettbewerb – Entscheidungen für morgen; darin enthalten: Sondergutachten vom 24. Mai 1971 „Zur konjunktur- und währungspolitischen Lage im Mai 1971“

Jahresgutachten 1972/73: Gleicher Rang für den Geldwert; darin enthalten: Sondergutachten vom 3. Juli 1972 „Zur währungspolitischen Lage im Juli 1972“

Jahresgutachten 1973/74: Mut zur Stabilisierung; darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Mai 1973 „Zur konjunkturpolitischen Lage im Mai 1973“

Jahresgutachten 1974/75: Vollbeschäftigung für morgen; darin enthalten: Sondergutachten vom 17. Dezember 1973 „Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise“

Jahresgutachten 1975/76: Vor dem Aufschwung; darin enthalten: Sondergutachten vom 17. August 1975 „Zur konjunkturpolitischen Lage im August 1975“

Jahresgutachten 1976/77: Zeit zum Investieren

Jahresgutachten 1977/78: Mehr Wachstum – Mehr Beschäftigung

Jahresgutachten 1978/79: Wachstum und Währung; darin enthalten: Sondergutachten vom 19. Juni 1978 „Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978“

Jahresgutachten 1979/80: Herausforderung von außen

Jahresgutachten 1980/81: Unter Anpassungszwang

Jahresgutachten 1981/82: Investieren für mehr Beschäftigung; darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Juli 1981 „Vor Kurskorrekturen – Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981“

Jahresgutachten 1982/83:	Gegen Pessimismus; darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Oktober 1982 „Zur wirtschaftlichen Lage im Oktober 1982“
Jahresgutachten 1983/84:	Ein Schritt voran
Jahresgutachten 1984/85:	Chancen für einen langen Aufschwung
Jahresgutachten 1985/86:	Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung; darin enthalten: Sondergutachten vom 23. Juni 1985 „Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985“
Jahresgutachten 1986/87:	Weiter auf Wachstumskurs
Jahresgutachten 1987/88:	Vorrang für die Wachstumspolitik
Jahresgutachten 1988/89:	Arbeitsplätze im Wettbewerb
Jahresgutachten 1989/90:	Weichenstellungen für die neunziger Jahre
Jahresgutachten 1990/91:	Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands; darin enthalten: Sondergutachten vom 20. Januar 1990 „Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten“ und Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 „Zur Frage einer Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR“
Jahresgutachten 1991/92:	Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken; darin enthalten: Sondergutachten vom 13. April 1991 „Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer“
Jahresgutachten 1992/93:	Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit
Jahresgutachten 1993/94:	Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken
Jahresgutachten 1994/95:	„Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen“; darin enthalten: Sondergutachten vom 18. März 1994 „Zur aktuellen Diskussion um die Pflegeversicherung“
Jahresgutachten 1995/96:	Im Standortwettbewerb; darin enthalten: Sondergutachten vom 2. Juli 1995 „Zur Kompensation in der Pflegeversicherung“
Jahresgutachten 1996/97:	Reformen voranbringen; darin enthalten: Sondergutachten vom 27. April 1996 „Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996“
Jahresgutachten 1997/98:	Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft; darin enthalten: Brief des Sachverständigenrates vom 23. Mai 1997 „Fehlentwicklungen bei den öffentlichen Finanzen beheben“
Jahresgutachten 1998/99:	Vor weitreichenden Entscheidungen
Jahresgutachten 1999/00:	Wirtschaftspolitik unter Reformdruck
Jahresgutachten 2000/01:	Chancen auf einen höheren Wachstumspfad
Jahresgutachten 2001/02:	Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus

Jahresgutachten 2002/03:	Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum
Jahresgutachten 2003/04:	Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren
Jahresgutachten 2004/05:	Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland
Jahresgutachten 2005/06:	Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen
Expertise 2006a:	Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer (April 2006) verfasst unter Mitwirkung des Max-Planck-Instituts für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 79
Expertise 2006b:	Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohn-modell
Jahresgutachten 2006/07:	Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen
Expertise 2007:	Staatsverschuldung wirksam begrenzen
Jahresgutachten 2007/08:	Das Erreichte nicht verspielen
Expertise 2008:	Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen
Jahresgutachten 2008/09:	Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken
Expertise 2009:	Deutschland im internationalen Konjunkturzusammenhang
Jahresgutachten 2009/10:	Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen
Expertise 2010 (deutsch):	Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorsystem
Expertise 2010 (englisch):	Monitoring economic performance, quality of life and sustainability
Jahresgutachten 2010/11:	Chancen für einen stabilen Aufschwung
Expertise 2011:	Herausforderungen des demografischen Wandels
Jahresgutachten 2011/12:	Verantwortung für Europa wahrnehmen
Sondergutachten 2012:	Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen
Jahresgutachten 2012/13:	Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland

Die Jahresgutachten ab dem Jahrgang 2009/10 sowie die Expertisen können als Buchausgabe über den Buchhandel oder direkt über die IBRo Versandservice GmbH bezogen werden. Die Jahresgutachten bis 2008/09 sind inzwischen vergriffen. Die Gutachten bis zum Jahrgang 1975/76 können jedoch als Nachdruck bezogen werden bei der Schmidt Periodicals GmbH. Außerdem sind die Jahresgutachten als Bundestags-Drucksache erschienen und über den Verlag Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH erhältlich. Alle Jahresgutachten und Expertisen stehen auch zum Download unter www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de zur Verfügung.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333